



**HAL**  
open science

**Les peuples autochtones dans la prise de décisions publiques : entre participation, instrumentalisation et reconnaissance : le processus de mise en œuvre du droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones au Chili d'après la Convention n 169 de l'OIT**

Matilde Spoerer

► **To cite this version:**

Matilde Spoerer. Les peuples autochtones dans la prise de décisions publiques : entre participation, instrumentalisation et reconnaissance : le processus de mise en œuvre du droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones au Chili d'après la Convention n 169 de l'OIT. Science politique. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2018. Français. NNT : 2018PA01D082 . tel-02177250

**HAL Id: tel-02177250**

**<https://theses.hal.science/tel-02177250>**

Submitted on 8 Jul 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON – SORBONNE**  
**École doctorale de Science Politique**

**THÈSE**

**pour l'obtention du Doctorat en Science Politique**

**Matilde SPOERER**

**LES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LA PRISE DE DÉCISIONS  
PUBLIQUES : ENTRE PARTICIPATION, INSTRUMENTALISATION ET  
RECONNAISSANCE**

Le processus de mise en œuvre du droit à la participation et à la consultation des  
peuples autochtones au Chili d'après la Convention n° 169 de l'OIT

Thèse dirigée par Monsieur **Loïc BLONDIAUX**  
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Soutenue le 9 novembre 2018

**Jury:**

Mme. Irène **BELLIER**, Directrice de recherche au CNRS, EHESS.

M. Loïc **BLONDIAUX**, Professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (directeur de thèse).

M. Guillaume **BOCCARA**, Chargé de recherche au CNRS, Centre Franco-argentin de sciences  
sociales.

M. Jean-Louis **BRIQUET**, Directeur de recherche au CNRS, Université Paris 1 Panthéon-  
Sorbonne.

Mme. Marion **CARREL**, Maître de conférences, Université de Lille III (rapporteuse)

M. David **GARIBAY**, Professeur, Université Lyon II (rapporteur).



À Delia et Daniel.



## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier en premier lieu mon directeur de thèse, M. Loïc Blondiaux, grâce à qui j'ai pu mener cette thèse à son terme. Je le remercie pour sa lecture attentive, ses questions stimulantes, ses remarques fécondes et pour tout ce que j'ai appris tout au long de nos échanges.

Mes remerciements s'adressent aussi à l'École doctorale de Science Politique de l'Université Paris 1 pour m'avoir attribué un contrat doctoral, ainsi qu'au programme « Becas Chile », et en particulier à la bourse de doctorat du CONICYT, qui m'ont permis de financer cette recherche. De même, je remercie l'Institut des Amériques et mon École doctorale pour leurs aides financières, grâce auxquelles j'ai pu assister à des congrès et colloques et réaliser des séjours à l'étranger qui ont été fondamentaux pour la conduite de ce travail.

Plusieurs parties de cette recherche ont été préalablement discutées au cours de plusieurs colloques et séminaires, notamment lors du Comité de thèse et du Bilan d'avancement prévus dans le parcours doctoral de mon École doctorale, des Journées doctorales et des colloques organisés par le GIS Démocratie et Participation, des Rencontres annuelles d'ethnographie de l'EHESS et du congrès de l'Association française de science politique. Je tiens à remercier les discutants qui ont grandement contribué à l'approfondissement de ma réflexion : David Recondo, Héloïse Nez, Marie-Hélène Sa Vilas Boas, Jean-Louis Briquet, Isabelle Sommier, Jean-Michel Fourniau, Marion Paoletti, Marion Carrel, Patrice Duran, Christophe Traïni, Doris Buu-Sao, Clémence Léobal, Xavier Dunezat, Philippe Urfalino et Stéphanie Novak. Ma participation au séminaire de l'EHESS organisé par Jean-Louis Briquet et Benoît de l'Estoile (« Politique, liens politiques, jugements moraux. Ethnographie et comparaison ») et à des manifestations scientifiques organisées par le Programme de recherche SOGIP dirigé par Irène Bellier ont été précieuses pour ma réflexion. Mes remerciements s'adressent aussi au Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) de l'Université Diego Portales du Chili, en particulier à Maïte de Cea ; et à José Vargas, directeur du Programa Política Indígena de la Fundación Felipe Herrera du Chili, avec qui j'ai discuté à de multiples reprises des problématiques abordées dans cette thèse. Mes remerciements vont également à mes collègues doctorants de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne avec qui j'ai pu échanger au sein du Groupe d'études latino-américaines de la Sorbonne (GELS), du Séminaire MobeE (Mobilisations et Engagements) et du Groupe de

doctorants sous la direction de Loïc Blondiaux. À toute cette communauté scientifique qui a enrichi mon travail de ses critiques, commentaires et conseils, j'adresse ma sincère reconnaissance.

Je remercie profondément tous les interviewés qui m'ont donné de leur temps et ont permis à cette recherche de progresser. Leurs témoignages, engagements, émotions et humanité sont au cœur même de cette thèse.

Plusieurs personnes ont lu soigneusement une ou plusieurs versions des chapitres de cette thèse : mon père Sergio, qui m'a toujours encouragée et profondément inspirée, et mes grands-parents, Laurencine et Jean, qui sont aussi ma force ; et mes amis, Gabriel, Penda, Frédéric et Javiera que je remercie spécialement pour leurs commentaires et corrections bienveillantes, ainsi que pour leur appui affectif. Je remercie aussi Sarah pour sa relecture attentive. Un grand merci à vous tous !

Finalement, je remercie Adeline, Émilie, Sylvie, Christelle et Céline de la Maison de la petite enfance du Theil-sur-Huisne grâce à qui j'ai pu avoir la paix et la sérénité nécessaire pour écrire ! Je tiens à exprimer ma plus grande gratitude envers ma famille, spécialement Nathalie et Laetitia pour leur amour (inconditionnel!) et Carmen pour toute son affection, et mes amis de la France et du Chili, qui m'ont soutenue, encouragée et réconfortée tout au long de cette aventure. Ma reconnaissance va tout particulièrement à Andrés qui m'a accompagnée avec patience et amour, merci.

## ***Résumé***

En mars 2008, l'État chilien ratifiait la Convention n° 169 de l'OIT, premier instrument juridique de droit international à protéger les droits fondamentaux des peuples autochtones. Un nouveau scénario politique et juridique s'ouvrait ainsi dans un pays où, comme ailleurs, ces peuples connaissent une histoire de domination, de marginalisation et d'exclusion. Cette ratification génère de nouveaux enjeux tant pour les peuples concernés que pour l'État et la société chilienne en plaçant la question de la participation aux décisions qui concernent les peuples autochtones au centre du débat. L'objet de cette thèse est de comprendre les tenants et les aboutissants de la mise en œuvre de la consultation libre, préalable et informée en explicitant le processus d'institutionnalisation de la participation des peuples autochtones au Chili ainsi que les ambivalences de cet espace participatif, censé produire un consentement aux politiques publiques mais qui se heurte à la contestation des autochtones. L'apport de cette recherche réside dans la capacité de montrer la complexité de ces dispositifs de consultation, dans lesquels s'entremêlent des processus de domination et de résistance. Cette thèse rend en effet manifeste leur ambivalence dans la mesure où, tout en reproduisant les asymétries du pouvoir, ces dispositifs participent au renforcement des acteurs dominés. Cette recherche a été réalisée à partir d'une enquête menée au sein et dans les « coulisses » de procédures de consultation mises en place au Chili où se rencontrent autochtones et fonctionnaires gouvernementaux. Une soixantaine d'entretiens a été conduite auprès d'eux, et une grande variété de situations a été observée : des dispositifs institutionnels de consultation aux espaces sociaux plus informels qui entourent les dispositifs participatifs.

***Mots clés*** : droits des peuples autochtones ; démocratie participative ; Amérique latine ; Chili ; consultation ; reconnaissance.

## ***Abstract***

In March of 2008, the Chilean State ratified the 169 ILO Convention, the first international instrument of international law to protect the fundamental rights of Indigenous Peoples. A new legal and political scenario was therefore opened in a country where the indigenous community were subject to a history of domination, marginalization and exclusion. This ratification creates new stakes for Indigenous Peoples and also for the Chilean state and society by raising the Indigenous Peoples' right to participate in matters that concern them. The research purpose is to understand the ins and outs of free, prior and informed consent of Indigenous Peoples by explaining the institutionalization of Indigenous participation in Chile and also to explain the ambivalences of this participatory space supposed to produce a consent on public policy but encountering the Indigenous Peoples contention. The contribution of this research lies in the capacity of showing the complexity of these participatory devices, in which domination and resistance processes are intermingled. This thesis demonstrates their ambivalence since they reproduce power asymmetries while reinforcing dominated actors. The research was carried out from a survey conducted within and in the “wings” of the consultancy procedure set up in Chile where Indigenous Peoples and Government officials come across. About sixty interviews were conducted and a large variety of situations was observed, from institutional consultancy devices to more informal social spaces relating to participative devices.

***Keywords*** : Indigenous Peoples' rights; participative democracy; Latin America; Chile; consultation; recognition.





# Table des matières

Tables des illustrations.....	13
Liste des acronymes .....	15
INTRODUCTION.....	17
1. Cadre théorique.....	21
1.1. La participation à la prise de décisions qui concernent les autochtones comme objet de recherche.....	21
1.2. Qu'en est-il de la domination de l'État ?.....	25
1.3. La non influence de la participation (autochtone) sur la décision : un constat revisité .....	28
2. Questions de méthode.....	30
2.1. Les cas d'étude.....	30
2.2. L'enquête de terrain.....	42
2.3. La démarche empirique.....	47
2.4. Une expérience ethnographique personnelle.....	54
3. Problématique, hypothèses et plan de la recherche.....	58
PREMIÈRE PARTIE : .....	63
PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES.....	63
Chapitre 1 : .....	65
L'émergence des droits des peuples autochtones .....	65
en Amérique latine .....	65
1. Qu'est-ce qu'un peuple autochtone ?.....	66
2. Les transformations dans la relation entre l'État et les peuples autochtones : de l'État assimilationniste à l'État multiculturel .....	69
2.1. L' « Indien » de la période coloniale .....	70
2.2. Indépendances étatiques et politiques assimilationnistes .....	70
2.3. Le métissage comme idéologie nationale.....	72
2.4. Émergence autochtone et célébration de la diversité culturelle .....	73
2.5. Du multiculturalisme à la plurinationalité et à l'interculturalité.....	75
3. L'émergence d'un cadre juridique international relatif aux autochtones.....	82
3.1. La Convention n° 169 de l'OIT et le droit à la consultation.....	82
3.2. La Déclaration des droits des peuples autochtones (DDPA) de 2007.....	88
3.3. D'autres instruments encadrant la consultation libre, préalable et éclairée .....	90
4. Une problématique centrale : le droit à la consultation et à la participation des peuples autochtones aux décisions qui les concernent .....	92
Chapitre 2 : .....	114
La (faible) participation citoyenne et autochtone .....	114
à la construction de la démocratie chilienne.....	114
1. Caractérisation du « déficit démocratique » au Chili.....	115
1.1. Dictature militaire et transition démocratique : l'héritage des enclaves autoritaires .....	115
1.2. L'absence d'esprit participatif dans les institutions politiques chiliennes .....	117
1.3. Une démocratie électorale ?.....	118
1.4. Démocratie et inégalités .....	121
2. Les formes de la démocratie participative au Chili .....	122
2.1. Trajectoire de la participation institutionnelle.....	122

2.2. La portée (limitée) des dispositifs participatifs dans l'institution environnementale	125
3. La place des autochtones dans les institutions politiques chiliennes	126
3.1. La participation autochtone à l'élaboration des politiques publiques autochtones	127
4. Les politiques publiques autochtones et leurs conséquences sur les peuples autochtones	136
4.1 Une politique centrée sur les terres et le développement	136
4.2 Discrimination socioéconomique, exclusion politique et criminalisation de la protestation sociale autochtone	140
4.3. La persistance de la mobilisation sociale autochtone	143
DEUXIÈME PARTIE :	152
L'INSTITUTIONNALISATION DE LA PARTICIPATION DES PEUPLES AUTOCHTONES AU CHILI :	152
INSCRIPTION JURIDIQUE, ETHNICISATION DE L'ADMINISTRATION ET PROFESSIONNALISATION DE LA PARTICIPATION AUTOCHTONE	152
Chapitre 3 :	155
Une reconnaissance politique modérée :	155
Contexte et vicissitudes de la ratification et de l'entrée en vigueur de la Convention n° 169 de l'OIT au Chili	155
1. Le contexte politique d'approbation de la Convention n° 169 au Chili	157
1.1. Le gouvernement mis sous pression : protestation autochtone, signalements internationaux et mécontentement du secteur économique	158
1.2. L'institutionnalisation graduelle de la question autochtone	163
2. Positions, tractations et accords préalables à l'adoption de la Convention n° 169 de l'OIT :	163
la discussion parlementaire	163
2.1. Les principaux arguments contre l'approbation de la Convention n° 169 de l'OIT	164
2.2. Les principaux arguments en faveur de l'approbation de la Convention n° 169 de l'OIT	167
2.3. L'adaptation discursive des élus de droite	170
2.4. L'accord politique pour approuver la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT	172
3. La reconnaissance juridique de la consultation autochtone : un parcours accidenté	174
3.1. Les ambivalences des gouvernants : le Code de conduite responsable et le décret n° 124	174
3.2. La judiciarisation de la question autochtone	180
3.3. Les règlements de consultation autochtone : des instruments qui éveillent de la défiance	183
3.4. La consultation autochtone dans le cadre des projets d'investissement : le décret suprême n° 40	184
3.5. Le décret suprême n° 66 : la « consultation de la consultation »	186
Chapitre 4 :	190
Les identités, rôles et pratiques administratives en jeu dans les dispositifs de participation autochtone	190
1. L'ethnicisation de l'administration publique	191
1.1. Incarner la fonction de bureaucrate à partir de l'identité autochtone	191
1.2. La figure type du bureaucrate : identification institutionnelle	193
1.3. L'ethno-bureaucrate	197

1.4. L'ethnicisation des agents locaux.....	202
2. Les ambivalences de la fonction et du rôle d'agent chargé de la consultation autochtone	
.....	212
2.1. La participation autochtone interprétée sur le mode de l'assistanat.....	213
2.2. Des agents engagés avec passion et parti pris pour la question autochtone	214
3. Le métier de la participation autochtone .....	218
3.1 Une gestion hétérogène de la participation autochtone.....	218
3.2 Le cadrage administratif dans l'organisation de la participation .....	223
4. L'amorce d'un marché de la participation autochtone.....	226
4.1. Des formations et des services spécialisés.....	226
4.2. La figure de conseiller des peuples autochtones.....	229
4.3. Les observateurs, des tiers garants .....	231
4.4. La tension entre militantisme et professionnalisme .....	233
Chapitre 5 :	236
Participer ou s'exclure des dispositifs de participation autochtone :	236
édification de l'« Indien autorisé » et processus de marginalisation.....	236
1. Le façonnage institutionnel du participant autochtone.....	237
1.1. Formation de la Table de consensus.....	238
1.2. La rencontre annuelle d'ENAMA : entre ethnicité et modernité.....	241
1.3. « Participer au développement de la société chilienne » .....	243
2. Des représentants autochtones professionnels et compétents .....	246
2.1. Des professionnels et des militants autochtones investis dans la participation .....	247
2.2. Des agents intermédiaires à l'interface de la culture autochtone et du monde	
occidental.....	251
2.3. Construction d'une légitimité nouvelle.....	254
3. Les exclus des dispositifs de participation autochtone.....	256
3.1. La voie de la démocratie représentative.....	258
3.2. La voie pragmatique : « sans force politique, on ne peut pas participer »	263
3.3. La marginalisation du mouvement contestataire autochtone .....	269
TROISIÈME PARTIE :	280
DÉLIBÉRER ET DÉCIDER AU SEIN DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION	
AUTOCHTONE :	280
ENTRE DOMINATION, CONTESTATION ET AFFIRMATION ETHNIQUE.....	280
Chapitre 6 :	281
L'ambivalence de l'espace délibératif :	281
de la reproduction de la domination au renforcement .....	281
des acteurs autochtones .....	281
1. Une Table de consensus visant à se défaire des ressentiments du passé.....	282
1.1. Scénographie et opérations de cadrage .....	284
1.2. Le design délibératif : la production d'une instance consensuelle.....	286
2. Judicialisation du débat et mise à distance des passions.....	291
3. L'indignation mémorielle comme outil tactique .....	302
4. Les enjeux autour des « savoirs autochtones ».....	310
4.1. Répertoire ethnique et construction identitaire.....	311
4.2. La stratégie d'affirmation et de contestation de la subordination à partir des savoirs	
autochtones.....	315
Chapitre 7 :	324
L'incertaine participation des peuples autochtones .....	324

à la prise de décision.....	324
1. Qu'entend-on par « participation à la prise de décision » ? .....	327
2. L'impact de la participation autochtone sur la décision.....	329
2.1. Le processus de prise de décision collective.....	330
3. L'articulation des dispositifs de consultation autochtone avec l'action publique. 340	
3.1. La consultation autochtone du CNCA au prisme de l'action publique.....	345
QUATRIÈME PARTIE : .....	365
L'APPROPRIATION LOCALE DES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS : .....	365
ENTRE DEMANDES SOCIALES ET RECONNAISSANCE D'UNE DIFFÉRENCE	
CULTURELLE .....	365
Chapitre 8 : .....	369
Pratiques et représentations de la participation autochtone .....	369
1. Rencontre avec une dirigeante autochtone .....	371
2. Amitié et réciprocité dans les échanges : vers un rapport clientéliste ? .....	373
3. Du besoin à la revendication politique .....	379
3.1. La demande sociale des autochtones.....	379
3.2 Une quête de justice .....	390
3.3. Négocier la participation .....	393
3.4. Participation autochtone et stratégies de résistance .....	397
4. Des agents pris par leur rôle ou l'obligation de « rendre service ».....	402
Chapitre 9 : .....	408
Quand participer c'est célébrer : .....	408
les dispositifs participatifs comme espaces de visibilité et de reconnaissance.....	408
1. Une réunion de consultation autochtone.....	409
2. Le public des consultations autochtones .....	413
2.1. La construction de la catégorie d' « Autochtone ».....	413
2.2. Des formes de différenciation sociale au sein du public autochtone .....	416
3. La participation au niveau local : puiser dans le registre des rites autochtones... 422	
4. La portée symbolique et politique des rencontres autochtones .....	430
4.1 Motivations des participants autochtones.....	430
4.2. De l'invisibilité à la visibilité sociale .....	440
CONCLUSION.....	455
BIBLIOGRAPHIE.....	464

## Annexes

Annexe 1 : Liste des personnes interviewés.....	488
Annexe 2 : Carte des régions du Chili.....	489
Annexe 3 : Distribution de la population autochtone sur le territoire chilien.....	490
Annexe 4 : Questionnaire.....	491
Annexe 5: Convention n°169 de l'OIT.....	493

# Tables des illustrations

## Schémas

Schéma 1: Chronologie de la ratification et de l'adoption de la Convention n°169 de l'OIT au Chili.....	31
Schéma 2 : Le processus de règlementation de la Convention n°169.....	33
Schéma 3 : Les différentes phases de la discussion au sein de la Table de consensus.....	39
Schéma 4 : Les étapes de la consultation autochtone (selon le décret suprême n° 66).....	42
Schéma 5 : La consultation des peuples autochtones: une obligation légale.....	157
Schéma 6 : Les types de bureaucrates.....	193

## Photographies

Photographie 1: Photogramme: emplacement en face à face des caméras, Table de consensus, mars 2013. ....	48
Photographie 2: Photogramme: plan général. Table de consensus mars 2013.....	48
Photographie 3: Photogramme: gros plan. Table de consensus, mars 2013. ....	49
Photographie 4: Photogramme: gros plan sur feu et kultrun mapuche, Consultation autochtone CNCA, Vichuquén, février 2015. ....	51
Photographie 5 : Scénographie de la Table de consensus .....	285
Photographie 6 : Les conseillers juridiques des peuples autochtones (2).....	295
Photographie 7 : Les conseillers juridiques des peuples autochtones (1).....	295
Photographie 8 : Margarita et sa famille.....	373
Photographie 9 : Jardin des locaux du CNCA à Talca.....	377
Photographie 10 : Les bénéficiaires du fond de renforcement des organisations d'intérêt public du MINDES.....	384
Photographie 11 : Réunion de la consultation autochtone du CNCA.....	388
Photographie 12 : Ruka du centre de santé familiale « los Castaños » à Santiago du Chili.....	409
Photographie 13: María jouant du kultrún.....	417
Photographie 14 : Consultation autochtone dans une ruka.....	425
Photographie 15 : « Cocktail ethnique » .....	425
Photographie 16 : Habits traditionnels et partage d'un maté.....	427
Photographie 17 : Cérémonie mapuche à Curicó.....	428
Photographie 18 : Cérémonie mapuche à Talca.....	429
Photographie 19 : Les Afro-descendants dans la consultation autochtone du CNCA.....	444
Photographie 20 : Page d'accueil de la consultation autochtone du CNCA.....	447

## Tableaux

Tableau 1 : Réunions de la Table de consensus.....	34
Tableau 2 : Les quatre types d'acteurs de la Table de consensus.....	35
Tableau 3 : Les trajectoires de la participation autochtone.....	36
Tableau 4 : Les réunions de la Table de consensus.....	38
Tableau 5 : Les consultations autochtones du CNCA et du MINDES.....	41
Tableau 6 : Entretiens réalisés.....	43
Tableau 7 : Les réunions de la consultation autochtone du CNCA dans la région du Maule .....	52
Tableau 8 : Ratification de la Convention n° 169 de l'OIT et reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones en Amérique centrale et du Sud.....	84
Tableau 9 : La consultation libre, préalable et éclairée (CLPE) en Amérique latine.....	99
Tableau 10 : Politiques publiques autochtones 1990-2009.....	139
Tableau 11 : Les principales organisations Mapuche depuis les années 1970.....	149
Tableau 12 : Les agents gouvernementaux de la Table de consensus.....	195
Tableau 13 : Les agents territoriaux de la consultation autochtone du CNCA.....	207
Tableau 14 : Les agents territoriaux de la consultation autochtone du MINDES.....	211
Tableau 15 : Prise de parole au sein de la Table de consensus (25, 26 et 27 mars 2013).....	291
Tableau 16 : Typologie des savoirs dans les dispositifs de participation autochtone.....	322

## Graphiques

Graphique 1 : Participation électorale aux élections présidentielles (1989-2013).....	120
Graphique 2 : Temps de parole des délégués gouvernementaux (Table de consensus 25, 26 et 27 mars 2013).....	290
Graphique 3 : Temps de parole des délégués autochtones (Table de consensus 25, 26 et 27 mars 2013).....	294
Graphique 4 : « Qu'est-ce qui vous a amené à participer aux réunions de consultation ? ».....	381
Graphique 5 : Niveau de scolarité déclaré par les participants à la réunion régionale de fermeture du processus de consultation autochtone du CNCA (février 2015).....	415

## Encadrés

Encadré 1 : Les principes fondamentaux de la Convention n°169 de l'OIT.....	86
Encadré 2 : La trajectoire de Santos Millao.....	200
Encadré 3 : Accords des Afro-descendants.....	448

## Liste des acronymes

BID : Banque interaméricaine de développement  
CAM : Coordination des communautés en conflit Arauco Malleco  
CECR : Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations  
CEPI : Commission spéciale des peuples autochtones  
CIDH : Cour interaméricaine des droits de l'homme  
CNCA : Conseil national de la culture et des arts  
CPC : Confédération de la production et du commerce  
CONADI : Corporation nationale de développement autochtone  
CONAIE : Confédération des nationalités autochtones de l'Equateur  
CONAMA : Corporation nationale de l'environnement  
CTT : Conseil de toutes les terres  
CVHNT : Commission vérité historique et nouveau traitement  
DDPA : déclaration des droits des peuples autochtones  
ENAMA : Organisation Rencontre nationale Mapuche  
FDI : Fonds de développement autochtone  
FLACSO : Faculté latino-américaine de sciences sociales  
HCDH : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme  
ICSO : Institut de recherche en sciences sociales  
MINDES : Ministère de développement social  
OCDE : Organisation pour le développement et la coopération économique  
OEA : Organisation des États américains  
OIT : Organisation internationale du travail  
PDC : Parti démocrate-chrétien  
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement  
PRSD : Parti radical social-démocrate  
RN : Parti rénovation nationale  
SEGPRES : Secrétariat général de la présidence  
SEIA : Système d'évaluation d'impact environnementale  
SEREMI : Secrétariat régional du ministère  
SERNAGEOMIN : Service national de géologie et de l'industrie minière  
TIPNIS : Territoire autochtone et Parc national Isiboro Sécure  
UDI : Parti union démocratique indépendante





# INTRODUCTION

Depuis la fin des années 1980, deux phénomènes divergents touchent le continent latino-américain. D'un côté, la plupart des États de la région connaissent un mouvement de reconnaissance des droits des peuples autochtones. De nombreux États d'Amérique latine sont traversés par un processus d'institutionnalisation du multiculturalisme – paradigme prônant la reconnaissance de la diversité culturelle. Cette tendance se traduit par des transformations juridiques, soit la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones et de leurs droits (Van Cott, 2000) (voir tableau n°8), et par l'introduction de politiques publiques concernant les autochtones au cours des dernières décennies dans plusieurs pays de la région (Aylwin, 2013). Cette reconnaissance des droits autochtones doit être rapportée à une consécration par le droit international des « peuples autochtone » comme sujets de droits spécifiques ayant vocation à participer aux prises de décision (Bellier, 2007). La Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT)<sup>1</sup> de 1989 principal instrument de protection des droits des « peuples indigènes<sup>2</sup> », ratifié à ce jour par vingt-deux États dont quinze latino-américains<sup>3</sup> (voir tableau n°8), est le premier événement marquant de ce mouvement. D'un autre côté, et à l'encontre de cette évolution, le modèle économique basé sur l'exploitation des ressources naturelles s'étend au travers de divers mécanismes : privatisations, exemptions fiscales et/ou assouplissement des licences environnementales. De plus, la prolifération d'accords commerciaux économiques souscrits entre les pays de la région et les économies les plus importantes du monde traduit le développement d'une politique associée au processus de globalisation économique<sup>4</sup>. Dans ce contexte économique favorable à l'intensification de

---

<sup>1</sup> L'Organisation internationale du travail (OIT) est une agence spécialisée des Nations unies créée en 1946. Ses principaux objectifs sont de promouvoir les droits du travail, d'encourager la création d'emplois décents, de développer la protection sociale et de renforcer le dialogue social dans le domaine du travail ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

<sup>2</sup> Nous reprenons ici l'expression « peuples indigènes » telle qu'utilisée dans la Convention n° 169 de l'OIT. Par la suite, nous emploierons le terme « peuples autochtones ». « En raison de sa connotation péjorative, dérivée du contexte colonial organisant une classification ethnique et raciale, le terme « indigène » a été remplacé par « autochtone » en français. Celui-ci n'est guère usité en anglais ou en espagnol, les termes *indigenous* ou *indígenas* étant acceptés » (Bellier I., 2009, p.82).

<sup>3</sup> Ces quinze pays latino-américains sont les suivants : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Dominique, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Paraguay, Pérou et Venezuela. ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

<sup>4</sup> Le Chili a souscrit des accords commerciaux et économiques avec plusieurs États du continent américain (l'Argentine, la Bolivie, Cuba, l'Équateur et le Venezuela), des accords de libre-échange avec la Colombie

l'exploitation des matières premières, les industries extractives (minières, énergétiques ou forestières) se sont fortement développées.

Ces deux phénomènes – la protection des droits des peuples autochtones et l'intensification de la demande en ressources naturelles – éclosent de façon concomitante du fait qu'une grande partie des communautés autochtones habitent ou revendiquent des territoires sur lesquels se situent ces ressources. Les États d'Amérique latine sont alors confrontés à une conflictualité croissante, liée à l'opposition des communautés autochtones ayant subi les conséquences négatives, voire dévastatrices, des industries extractives<sup>5</sup>. Au Chili, par exemple, cette opposition est l'une des composantes du dénommé « conflit mapuche »<sup>6</sup>, le plus complexe et le plus aigu des conflits sociaux de ce pays sud-américain (Bengoa, 2009 ; Contesse, 2004). La criminalisation du mouvement social mapuche, à travers la poursuite judiciaire de ses leaders, l'usage de la force publique et, dans de nombreux cas, le recours à des lois spécifiques, telle la loi Antiterroriste (18.314 de 1984) (datant de la dictature), a donné lieu à une violence extrême à l'encontre du peuple mapuche (Mella Seguel, 2007). Cette situation a mis à mal la réputation internationale de l'État chilien et suscité la préoccupation des organisations internationales de droits humains, notamment celle des Nations unies qui ont exigé qu'il prenne des mesures pour faire face à la violence permanente à l'égard des populations autochtones<sup>7</sup>.

De ce fait, les processus politiques concernant la consultation préalable, libre et éclairée, principe établi par la Convention n° 169 de l'OIT de 1989 et réaffirmé par la Déclaration sur les droits des

---

et le Pérou, ainsi que des traités de libre-échange en Amérique centrale, avec le Mexique et avec le Pérou. Il a également souscrit ce type de traités avec le Canada, les États-Unis, la Chine, le Japon, la Corée et l'Efta (Suisse, Norvège, Liechtenstein, Islande), un accord à portée partielle (AAP) avec l'Inde et un accord d'association (AAE) avec l'Union européenne. Par ailleurs, le Chili est membre de l'Apec (Coopération de l'Asie-Pacifique), du Mercosur (Marché commun du Sud), de l'Aladi (Association latino-américaine d'intégration), de l'Olade (Organisation latino-américaine de l'énergie), de l'OEI (Association des États ibéro-américains), de la CIN (Communauté ibéro-américaine des nations), de l'Unasur (Union des nations sud-américaines), de la BID (Banque interaméricaine de développement), de la CAF (Corporation andine de développement) et de la CAN (Communauté andine des nations)

<sup>5</sup> Dans une analyse de la situation des peuples autochtones, l'OIT conclut que le développement de ces derniers est marqué par une constante atteinte de leurs droits. Source : Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et les libertés fondamentales des autochtones*, 15 juillet 2009, UN Doc. A/HRC/12/34, par. 41 (2009), disponible en ligne sur : [http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009\\_hrc\\_annual\\_report\\_fr.pdf](http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009_hrc_annual_report_fr.pdf) [consulté le 5 avril 2018]. Voir aussi : Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, *Industries extractives et peuples autochtones*, 1<sup>er</sup> juillet 2013, UN Doc. A/HRC/24/41, disponible en ligne sur : [https://sogip.files.wordpress.com/2013/09/a-hrc-24-41\\_fr.pdf](https://sogip.files.wordpress.com/2013/09/a-hrc-24-41_fr.pdf) [consulté le 5 avril 2018].

<sup>6</sup> D'après le recensement de 2012, les Mapuche constituent le principal peuple autochtone du Chili, représentant 84,11 % de la population autochtone du pays.

<sup>7</sup> Voir par exemple les comptes-rendus de la procédure d'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Disponibles en ligne sur : <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/CLIndex.aspx> [consulté le 9 avril 2018].

peuples autochtones (ci-après DDPA) de 2007<sup>8</sup>, prennent toute leur importance. Cette Convention est le premier instrument juridique de droit international à protéger les droits fondamentaux des peuples autochtones, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels, et à établir des droits qui assurent leur participation dans les décisions qui les affectent en tant que peuple. Elle reconnaît de manière spécifique les droits des peuples autochtones, parmi lesquels des droits politiques, dont le caractère de « peuple » pour les autochtones, et des droits sur la terre, les territoires et les ressources naturelles, et oblige les États signataires à consulter les peuples autochtones sur des questions susceptibles de les affecter directement. L'esprit de consultation et de participation constitue la pierre angulaire de cette Convention, ce qui sous-entend un changement de paradigme dans l'exercice historique du pouvoir étatique sur les peuples autochtones, car, en suivant James Anaya, rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones,

[...] l'obligation qu'ont les États de consulter les autochtones avant toute décision qui les touche inverse la tendance historique à l'exclusion des autochtones de la chaîne d'autorité, évite qu'à l'avenir des décisions importantes ne soient imposées aux autochtones et permet à ceux-ci de prospérer comme collectivités sociales distinctes sur des terres auxquelles leur culture reste attachée<sup>9</sup>.

La ratification de la Convention par les États ouvre alors la voie à un nouveau scénario politique et juridique quant aux droits des peuples autochtones. Elle implique notamment d'assumer comme une obligation le fait de soumettre à une procédure de consultation tous les processus législatifs et/ou administratifs susceptibles d'affecter les peuples autochtones. Plus spécifiquement, et tel qu'établi dans l'article 6 de la Convention, les gouvernements doivent

consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives

---

<sup>8</sup> Depuis l'adoption de la DDPA, le caractère complémentaire de ce document et de la Convention a été affirmé par les organes de contrôle des droits de l'homme des Nations unies et par l'OIT. Le *Guide sur les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique* interprète la Convention n° 169 à la lumière du droit international actuel. Disponible en ligne sur : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_116077.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_116077.pdf) [consulté le 9 avril 2018]. Pour une comparaison des objets des articles de ces deux instruments voir le tableau "Comparaison entre les dispositions de la Convention 169 de l'OIT et celles de la DDPA" (Bellier, Cloud et Lacroix, 2017, p.63)

<sup>9</sup> Conseil des Droits de l'homme de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et les libertés fondamentales des autochtones*, 15 juillet 2009, UN Doc. A/HRC/12/34, par. 41 (2009).

susceptibles de les toucher directement.

L'article 7 précise que

les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.

L'article 15 prévoit que

Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources.

L'État chilien ratifie la Convention n° 169 de l'OIT en mars 2008. Quelques jours avant son entrée en vigueur, le ministère de la Planification adopte de façon expresse le décret n°124 qui régit l'article 34 de la *Ley Indígena* (n°19.253) « afin de réguler la consultation et la participation des peuples autochtones ». Cependant, ce décret est fortement rejeté par les organisations autochtones et un large consensus se forme sur l'incompatibilité de celui-ci avec les standards de la Convention n° 169. En 2013, le gouvernement remplace ce décret en promulguant un nouveau décret (n° 66) issu d'une pratique, originale et non-exempte de critiques, de concertation autochtone concernant une procédure réglementaire. Le Chili devient alors l'un des seuls pays d'Amérique latine<sup>10</sup> à disposer d'un mécanisme juridique spécifique pour la mise en œuvre du droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones en vertu de la Convention n° 169 de l'OIT. Pourtant, au Chili, la reconnaissance juridique et politique des

---

<sup>10</sup> Au Pérou, une loi de consultation préalable (loi n° 29.785) a été approuvée en 2011, suivie de son règlement en 2012. En Bolivie, le droit à la consultation préalable, libre et éclairée est inscrit dans plusieurs articles de la Constitution en tant que principe de démocratie directe et participative, vis-à-vis de l'ensemble des citoyens et dans certains articles, en faveur des « nations et peuples indigènes originaires paysans ».

peuples autochtones a été lente et complexe (Fuentes et De Cea, 2017). Ce pays est, en effet, l'un des derniers États latino-américains avec une population autochtone<sup>11</sup> à ne pas reconnaître constitutionnellement les droits de ces peuples<sup>12</sup>. La Ley Indígena, qui autorise leur recensement et localisation, ne reconnaît que des « ethnies »<sup>13</sup>. Dans un tel contexte, comment s'explique une telle offre de participation politique pour une catégorie de la population historiquement exclue des espaces politiques nationaux ? L'objet de cette thèse est de comprendre les tenants et les aboutissants de la mise en œuvre de cette norme internationale au Chili à partir de l'entrecroisement de plusieurs constats et perspectives théoriques.

## 1. Cadre théorique

### ***1.1. La participation à la prise de décisions qui concernent les autochtones comme objet de recherche***

De nos jours, la politique autochtone du gouvernement chilien confère à la question de la participation des peuples autochtones une place toute particulière. Prônée comme impératif absolu par des instruments internationaux<sup>14</sup>, elle apparaît comme l'un des principaux objectifs des politiques autochtones actuelles<sup>15</sup>. Paradoxalement, des rapports d'ONGs, d'institutions de droits

---

<sup>11</sup> D'après le recensement de 2017, 2 185 792 personnes (soit, 12,8% de la population) de cinq ans ou plus ont déclaré appartenir à l'un des peuples autochtones du Chili. Le recensement de 2012, en comptait 1 714 677 personnes (soit 11,11 % de la population) et l'enquête CASEN de 2015 en comptait 1 585 680, soit 9 % de la population.

<sup>12</sup> Deux tentatives de modification de la Constitution (en 2001 et 2005) ont été rejetées par le Congrès national.

<sup>13</sup> Neuf « ethnies » sont officiellement reconnus au Chili : Aymara, Colla, Diaguita, Quechua, Atacameño, Rapa Nui, Mapuche, Kawéskar et Yagán.

<sup>14</sup> Notamment par la Convention n° 169 de l'OIT de 1989 et par la Déclaration des droits des peuples autochtones (DDPA) de 2007. La Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans sa sentence concernant le cas Sarayaku vs Équateur (27 juin 2012), fait une exposition exhaustive des divers éléments de l'obligation à la consultation sur la base d'un corpus d'instruments et de précédents pertinents.

<sup>15</sup> Par exemple, au Chili, en 2006, la présidente Michelle Bachelet signe avec les peuples autochtones le « Compromiso por los pueblos indígenas », engagement orienté vers le développement de la participation autochtone dans les affaires publiques, législatives et administratives. En découle, en 2007, le programme « Nuevos ejes de la política indígena », qui inclut, parmi ses points fondamentaux, la participation politique des peuples autochtones. Lors de son deuxième mandat, la présidente Bachelet souligne, dans son message présidentiel du 21 mai 2014, son intention de mettre en œuvre une consultation autochtone répondant aux critères définis par la Convention n° 169 de l'OIT. Discours disponible en ligne sur : <http://derechoyreligion.uc.cl/es/docman/documentacion/chile/otros/519-discurso-presidencial-y-cuenta->

de l'homme ou de centres de recherche universitaires la présentent comme un idéal lointain, tant le constat d'échec est communément partagé<sup>16</sup>. La protection des droits autochtones est ainsi devenue un nouveau défi, qui nécessite de passer de la rhétorique à la pratique (Stavenhagen, 2013). Ainsi, des guides pratiques d'application des droits des peuples autochtones voient le jour afin de guider le travail à l'échelle nationale ou locale. Pourtant ces guides ne donnent pas des recommandations quant aux formes concrètes que pourrait prendre ce droit à la participation et à la consultation. Ils n'ont pas pour prétention celle d'imposer une procédure standard ou de « fournir un plan détaillé pour l'application de ces droits », mais plutôt celle de constituer un « catalogue d'idées qui pourront être évaluées, débattues et, éventuellement, guideront le travail d'adaptation des bonnes pratiques à l'échelle nationale ou locale. » (OIT, 2009, p. 5). Ce principe de participation et l'obligation étatique de consulter les peuples autochtones sur les mesures les affectant apparaissent alors comme un idéal de changement plus ou moins ambitieux. De fait, les recherches sur les politiques publiques autochtones au Chili sont le plus souvent abordées sous l'angle d'une évaluation (négative) des politiques publiques autochtones (Figueroa, 2013 ; Aylwin, Meza-Lopehandía et Yáñez, 2013 ; De Cea, Fuentes C., 2016), pointant l'écart et la divergence entre les politiques publiques et les corpus juridiques et réglementaires sur les droits autochtones avec les documents des organisations internationales (Contesse, 2012), ou dénonçant des violations des droits de l'homme des peuples autochtones<sup>17</sup>. Ces logiques normatives se développent au détriment d'études sur les mécanismes concrets et pratiques des politiques multiculturelles et leurs effets, ou d'approches en termes d'appropriation sociale de ces normes internationales. À cet égard, Leslie Cloud et Fabien Le Bonniec (2010) ont montré, à travers l'analyse du phénomène de judiciarisation des droits du peuple mapuche, que ces derniers sont des acteurs sociaux actifs et pas seulement des sujets passifs de la violence symbolique et physique exercée par l'État<sup>18</sup>.

Par ailleurs, de nombreux auteurs ont analysé l'émergence des autochtones dans le champ

---

[publica-21-de-mayo-de-2014-discurso/file](#) [consulté le 5 avril 2018].

<sup>16</sup> Tels l'Observatorio Ciudadano ou le Centro de Políticas Públicas y derecho indígena (CEPPDI). Voir aussi : Contesse J. (ed.), 2012, *El Convenio 169 de la OIT y el derecho chileno*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.

<sup>17</sup> Voir par exemple les rapports annuel de la situation des droits de l'homme au Chili réalisés par : l'Université Diego Portales (UDP : [www.derechoshumanos.udp.cl](http://www.derechoshumanos.udp.cl)), l'Institut national des droits de l'homme (INDH : [www.indh.cl](http://www.indh.cl)) ou la Comisión ética contra la tortura (CECT), *Informe de Derechos Humanos 2013: En la senda de la Memoria, los Derechos y la Justicia 1973-2013: 40 años de lucha, resistencia y construcción*, Santiago de Chile, Editorial Quimantú.

<sup>18</sup> Voir aussi Le Bonniec F., 2009, « Imposition et usages du droit. Chronique d'un procès antiterroriste contre des dirigeants mapuche au Chili », in Bastien Bosa et Eric Wittersheim (éd.), *Luttes autochtones, trajectoires postcoloniales* (Amériques, Pacifique), Karthala, Paris.

politique (Bengoa, 2000) et le « retour du fait indien » (Robin-Azevedo et Salazar-Soler, 2009) sur la scène latino-américaine. Ces recherches tentent d'expliquer les multiples facteurs du développement de la mobilisation à caractère ethnique, tout en pointant les effets ambivalents et en interrogeant les gains obtenus par les peuples autochtones. Les études foisonnantes au Chili sur la question autochtone se sont notamment centrées sur le « conflit mapuche ». Au Chili, les travaux sur le « mouvement autochtone » cherchent à comprendre ses différentes causes (Pairicán, 2014) et ont tendance à négliger l'approche par la sociologie de l'État. Ces recherches soulèvent diverses raisons historiques (usurpation des terres et pauvreté, par exemple) et présentent généralement la mobilisation mapuche comme massive, homogène et structurée en opposition à « l'État » (Salazar, 2013 ; Gomez-Leyton, 2010 ; Correa et Mella, 2010 ; Marimán, 2006). D'autres chercheurs ont questionné ces analyses aux tendances culturalistes qui considèrent qu'aux sources du conflit se trouveraient deux sociétés, l'une chilienne et l'autre autochtone, strictement opposées et porteuses de visions du monde distinctes (Bascopé, 2007), et ont proposé un regard socio-historique des répertoires contestataires au sein des communautés Mapuche au travers de l'étude des trajectoires militantes (Barbut, 2016).

De façon générale, les travaux mentionnés ont tendance à présenter les formes de domination comme une entreprise extérieure s'imposant aux dominés autochtones. Selon une perspective opposant colons et colonisés, et reproduite dans de nouvelles formes dans l'actualité (Nahuelpan, 2012), la répression étatique est au centre du mode de gouvernance (Mella Seguel, 2007), mais force est de constater qu'à la violence étatique manifestée par exemple dans la criminalisation du mouvement mapuche (Nahuelpan, 2012), se développent, de façon parallèle, d'autres instruments – moins étudiés – pour gouverner les populations autochtones. L'État s'est aussi imposé dans les territoires historiquement autochtones par le biais de diverses institutions et programmes sociaux de lutte contre la pauvreté. Dans ce sens, Francisca de la Maza (2007) soutient que la relation qui s'établit à travers ces politiques entre les habitants des communautés rurales et les gouvernants repose sur des échanges de biens et de services, produisant des rapports de dépendance et de domination. Ces études s'inscrivent dans la réflexion autour du multiculturalisme, entendu comme « l'action publique qui vise à transformer l'imbrication entre injustice sociale et disqualification culturelle au sein d'une société » (Gros et Dumoulin, 2011, p. 14). En Amérique latine, le concept de multiculturalisme, qui permet de penser la diversité culturelle, apparaît comme une réponse aux mobilisations autochtones réclamant une reconnaissance du pluralisme culturel. Il se développe dans un contexte de



démocratisation des pays latino-américains, durant lequel s'opèrent un tournant néolibéral et une ouverture à la mondialisation économique. Le multiculturalisme fait donc converger les débats autour des droits de l'homme, de la lutte contre les inégalités économiques et de la reconnaissance de la diversité culturelle. Dans cette lignée, des recherches portant sur la participation autochtone, sur les conflits politiques au sein des mairies ou sur les organisations locales et leurs relations avec les agences de l'État ont vu le jour (Foerster et Vergara, 2000 ; Gundermann, Foerster et Vergara et, 2006, 2003 ; Saavedra, 2002 ; Haughney, 2006 ; Gundermann et Assies, 2007). Pour sa part, Guillaume Boccara (2007, 2011, 2014) a étudié la production idéologique des nouveaux dispositifs de pouvoir à travers une analyse des espaces de participation « interculturels » au sein desquels se déploient de nouvelles formes de domination néolibérale. Cet auteur signale que, malgré l'attention que les chercheurs portent au multiculturalisme, la question du comment, c'est-à-dire du fonctionnement, des effets et des agents de sa mise en œuvre, est encore très mal connue (Boccara et Bolados, 2010, p. 655). C'est dans cette perspective, celle des travaux qui se penchent sur le rapport entre l'État et les peuples autochtones en s'appuyant sur des matériaux empiriques permettant de saisir les interactions concrètes et décisives pour appréhender la production de la domination, que nous souhaiterions situer cette recherche. L'objectif est ici de sortir des raisonnements normatifs et idéologiques, au profit d'un regard sur les processus, les pratiques et les sujets. Notre pari, pour reprendre les termes de David Recondo (2009, p. 11), est qu'

en matière de traitement institutionnel de la diversité culturelle, seule l'étude de cas concrets permet d'échapper aux dilemmes binaires auxquels aboutissent systématiquement les discussions sur les valeurs intrinsèques des politiques du multiculturalisme.

Finalement, une approche institutionnaliste a permis d'identifier les organes chargés des questions autochtones à différents niveaux de l'État, ainsi que les institutions et normativités propres aux autochtones. Cette approche a aussi l'intérêt d'avoir enclenché « une autre et importante réflexion sur la question de la participation à la prise de décisions au regard de la mise en œuvre de politiques publiques, des mesures législatives et administratives les concernant » (Bellier, Cloud, Lacroix, 2017, p.275). C'est sur la base de ce double intérêt porté aux institutions ainsi qu'aux modalités de la participation des autochtones que nous voudrions développer notre étude afin de mettre en lumière des mécanismes concrets et pratiques des politiques

multiculturelles et leurs effets. Cette étude traite donc de la participation des autochtones aux dispositifs institutionnels établis dans le cadre de la Convention n° 169 de l'OIT au Chili, soit sur la participation appliquée aux politiques publiques autochtones en questionnant sa mise en œuvre dans des espaces publics d'échelle nationale et locale. Le fait que la Convention n° 169 ait, au Chili, une application très concrète et qu'elle ne se réduise pas à une simple rhétorique permet d'évaluer les enjeux, limites et contradictions – questions qui seront abordées à partir d'un élargissement de la réflexion à partir des théories de la participation.

## **1.2. Qu'en est-il de la domination de l'État ?**

La notion de participation désigne à la fois un idéal démocratique et des initiatives pratiques visant à lui donner corps. Dans le premier sens normatif, la participation a été perçue comme une dimension nécessaire de la démocratisation des systèmes politiques. En Amérique latine – région souvent présentée comme avant-gardiste en matière de démocratie participative –, de nombreux espaces de participation ont été envisagés au prisme d'un « approfondissement de la démocratie » (Avritzer, 2002 ; Fung et Wright, 2003) – un exemple étant l'expérience pionnière du budget participatif lancée à Porto Alegre, qui a ensuite été reproduite dans plus de 170 villes brésiliennes et dans nombre d'autres pays d'Amérique latine et du monde (Santos, 1998 ; Garibay, 2015). Néanmoins, la diffusion internationale du cas brésilien ne doit pas cacher la grande diversité et les différences de contexte en matière participative dans la région.

En effet, force est de constater qu'une grande diversité de projets politiques est poursuivie au nom de la démocratie participative (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Certains auteurs identifient, par exemple, le modèle de la « modernisation participative » propre au scénario néolibéral, dans lequel la participation « constitue une dimension secondaire de la modernisation de l'État, aux côtés de l'orientation vers le marché et des réformes internes de structure » (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005, p. 122). Certains cas latino-américains de participation seraient donc le fruit d'une « convergence pragmatique » (Panfichi, 2007) entre le projet néolibéral et la résolution de conflits dits « socio-environnementaux ». Au Chili, ce sont les gouvernements de la Concertación<sup>19</sup> qui institutionnalisent, aux côtés des politiques néolibérales, les premiers

---

<sup>19</sup> La Concertación est la coalition des partis de gauche, du centre-gauche et du centre qui a gouverné au Chili de la transition démocratique de 1990 à l'année 2010.

mécanismes participatifs, notamment dans les secteurs associés à l'exploitation des ressources naturelles, dans le cadre des évaluations d'impact environnemental des projets énergétiques, d'extraction ou d'aménagement du territoire (Spoerer, 2013). C'est dans ce cadre que les populations locales et autochtones sont consultées au sujet de projets de développement faisant face à des mobilisations croissantes à leur rencontre (Peralta, 2017). La consolidation de l'offre participative dans un contexte de politiques néolibérales et de conflictualité grandissante invite donc « à suspendre l'hypothèse de "l'origine démocratique" de cette participation pour en interroger les ressorts stratégiques » (Buu-Sao, 2013, p.120). Pour ce faire, il convient d'observer comment les acteurs concernés se saisissent de cette notion et se l'approprient. Quelles sont les pratiques en matière de participation autochtone ? Comment se traduit cette norme internationale de participation et de consultation autochtone dans la pratique : s'agit-il simplement d'une forme d'information descendante, visant l'efficacité des politiques publiques ? Ou, au contraire, d'une forme d'autonomie visant une transformation profonde de la relation État-peuples autochtones ? La participation institutionnelle autochtone instaure-t-elle un nouvel ordre politique en encourageant la démocratisation de l'action publique et l'émancipation sociale et politique des autochtones ? Se pose ainsi la question du gouvernement et des rapports de force sur lesquels celui-ci repose (Gourgues, 2013), c'est-à-dire la tension entre, d'une part, une visée manipulatrice, les dispositifs participatifs<sup>20</sup> perçus comme le seul fait du gouvernement, et, d'autre part, une approche émancipatrice, fondée sur le pouvoir décisionnel dont seraient dotés les participants. C'est, en outre, la tension entre contrôle et résistance au sein même d'un dispositif de participation qui se pose. À cet égard, dans les recherches, la politique participative autochtone apparaît comme particulièrement marquée par une logique de domination. Les dispositifs participatifs sont ainsi analysés à la lumière des « effets pervers » (Dagnino, 2007) qu'ils produisent ou associés avec des stratégies institutionnelles de manipulation ou d'instrumentalisation pour contenir le mouvement social. Christian Gros (2012) mentionne à ce propos que le « multiculturalisme néolibéral » dans l'Amérique latine du XXI<sup>ème</sup> siècle représente une nouvelle forme d'intervention des États qui tentent de convertir les leaders autochtones en de simples rouages de leurs programmes, afin de refonder leur hégémonie. Il s'agirait donc d'une instrumentalisation de la participation autochtone au bénéfice des intérêts d'une élite politique et

---

<sup>20</sup> Par « dispositif participatif », nous entendons « un ensemble de techniques et d'ingénieries destinées à articuler la participation (le plus grand nombre de participants) et la délibération (la plus haute qualité de débat) des populations dans le cadre de prises de décision collective, se présentant alors comme autant de tentatives d'équilibre entre ces deux notions » (Gourgues, 2012, p.5).

économique. En ce sens, la participation opère sur le mode d'un « gouvernement des contestataires » (Buu-Sao, 2013), permettant d'agir bien plus efficacement face aux conflits environnementaux que par la répression.

Cependant, force est de constater que des citoyens autochtones s'investissent dans ces arènes et jouent le jeu de la participation. Qu'est-ce qui pourrait pousser les autochtones à participer d'une telle mascarade ? Si des preuves solides existent pour affirmer que le poids politique des peuples autochtones est encore fragile et que l'État chilien cherche à entraver, par différents moyens, les aspirations des peuples autochtones, et notamment celles du peuple mapuche, la faculté de ces derniers à faire progresser leurs revendications ne reste pas pour autant pleinement sans conséquences. Leur pouvoir d'influence et leur « degré d'autonomie » (Montambeault, 2015) restent à être élucidés. Inversement, ces dispositifs sont aussi présentés comme des mécanismes permettant un partage de la prise de décision. Mais qu'est-ce qui amènerait les autorités politiques à remettre en cause leur monopole ? Ne devrions-nous pas sortir d'une analyse trop réductrice qui conçoit l'État comme un acteur rationnel et homogène capable d'instrumentaliser les peuples autochtones placés, pour leur part, dans la seule catégorie de victimes ?

Entre ces deux lectures – la persistance de dynamiques de pouvoir asymétrique et la réussite politique des peuples autochtones –, il existe une zone constituée par la politique quotidienne et locale qui mérite d'être analysée (Garibay, 2015). C'est dans le champ de la politique autochtone « au concret » (Gros et Dumoulin, 2011), où l'on observe ce qui se passe en situation, que les effets des politiques multiculturelles, tels les dispositifs de participation autochtone, se montrent moins unilatéraux, et ce d'autant plus que la consultation autochtone s'est répandue dans la sphère de l'action publique (projets de loi, actes administratifs, etc.) et dépasse désormais le seul cadre des projets d'exploitation des ressources naturelles. C'est là ce que nous souhaiterions démontrer dans cette étude, partant du postulat selon lequel la mise en œuvre des dispositifs de participation autochtone ne se limite pas aux intentions ou motivations de ses instigateurs, ni à leurs objectifs officiels, dans la mesure où ils sont appropriés par des acteurs pluriels. En ce sens, il nous semble intéressant de focaliser notre étude sur les dispositifs publics de participation, un objet d'étude souvent délaissé au profit d'analyses sur les procédures de consultation menées dans le cadre des projets d'investissements privés. Les dispositifs de participation autochtone, tout en étant une forme d'expression de la domination de l'État, ne constitueraient-ils pas aussi un espace de résistance où se développe le pouvoir d'agir des autochtones ?

En définitive, l'apport de ce travail réside dans la capacité de montrer la complexité des

dispositifs de participation, dans lesquels s'entremêlent des processus de domination et de résistance, d'une part, et de rendre manifeste leur ambivalence dans la mesure où, tout en reproduisant les asymétries du pouvoir, ils participent au renforcement des acteurs dominés, d'autre part.

### ***1.3. La non influence de la participation (autochtone) sur la décision : un constat revisité***

La Convention n° 169 est un instrument normatif visant à inclure dans le débat public les populations autochtones en tant que groupe social historiquement discriminé. Pour saisir dans quelle mesure l'on assiste à un changement dans les relations de pouvoir, qui se traduirait, par exemple, en une prise en compte plus importante du point de vue de ce groupe social minorisé dans l'élaboration des politiques publiques, nous privilégierons deux approches.

Premièrement, les théories de la délibération (Girard et Le Goff, 2010) constituent un axe intéressant pour aborder cette question en proposant une définition procédurale de la légitimité qui repose à la fois sur la nature de l'autorité et sur la manière dont elle est produite (Manin, 1985). Les outils de la « démocratie délibérative » – visant à mieux fonder la décision politique en liant cette dernière à un processus d'argumentation rationnelle (Blondiaux, 2008) – ne peuvent qu'enrichir notre analyse. Néanmoins, cet idéal délibératif, qui met l'accent sur les aptitudes des participants à formuler des arguments rationnels dans la discussion, se voit confronté dans la pratique aux questions de l'« injustice historique » (Iverson, 2010) et de l'inégalité structurelle. Sur cet aspect, le courant féministe pointe les dimensions pratiques, corporelles et relationnelles des interactions pour démontrer comment cet idéal reproduit des rapports de domination de sexe en politique (Sanders, 1997 ; Fraser, 1990) et exclut les publics les plus démunis (Mansbridge, 1991 ; Young, 2010). Dans ce sens, les dispositifs participatifs peuvent paradoxalement reproduire les asymétries de pouvoir en se cachant derrière le consensus des appels au consentement (Mouffe, 1999), en imposant une formalisation (Traïni, 2015) et des règles de conduite au sein de ces arènes (Talpin, 2006), ou encore en négligeant des formes plus ordinaires, personnelles ou informelles de socialisation des points de vue (Carrel, 2013). L'étude des processus de prise de décision collective gagne à être menée en fonction des contextes et des règles du jeu politique qui contraignent les acteurs à intervenir dans les espaces de délibération en

neutralisant les émotions et en mobilisant des connaissances particulières (savoirs juridiques, techniques de communication, méthodologies participatives, entre autres) (Blondiaux et Traïni, 2018 ; Traïni, 2014, 2015 ; Mazeaud et Nonjon, 2015). Aussi, il est nécessaire de saisir comment, par-delà les efforts réalisés pour apprivoiser les groupes mobilisés, des capacités d'expression et d'action peuvent se voir renforcées. La mobilisation de l'« ethnicité » dans ces espaces participatifs peut, par exemple, relever d'un processus de constitution de soi en tant que sujet politique, c'est-à-dire en tant que peuple autochtone auquel l'État doit accorder un certain nombre de droits.

Deuxièmement, la question d'un éventuel changement dans le rapport de force entre l'État et les peuples autochtones est susceptible d'être mieux comprise en reliant les processus délibératif et décisionnel à l'élaboration des politiques publiques (Urfalino, 2007). Les politiques publiques sont ici définies, dans le prolongement de la sociologie de l'action publique (Lascombes et Le Galès, 2012), comme le résultat de négociations, d'affrontements et de coopérations entre une multiplicité d'acteurs, publics et privés, réunis autour d'un même problème public. Dans cette perspective, nous chercherons à saisir « l'action publique en train de se faire » (Mazeaud, 2009) dans l'objectif de contextualiser, et surtout d'articuler, la procédure participative avec les processus ordinaires de production de l'action publique, tout en surmontant ce qu'Alice Mazeaud (2009) désigne comme le « tropisme procédural » des recherches sur la démocratie participative qui consiste à se concentrer sur les procédures. Nous exposerons les limites réelles des pratiques participatives autochtones au Chili quant à leur influence sur les décisions, sans pour autant laisser de côté les changements sensibles dans la manière de concevoir et de conduire les projets gouvernementaux. En d'autres termes, s'arrêter sur le constat d'une absence d'influence des autochtones sur les décisions ne saurait suffire pour appréhender les possibles transformations apportées par la participation autochtone sur les citoyens impliqués et sur l'action publique elle-même. Dans cette perspective, la participation peut également être appréhendée comme un moyen, pour les autochtones, de légitimer leurs connaissances, de transformer leur problèmes individuels en une préoccupation collective (Talpin, 2011 ; Carrel, 2013 ; Hatzfeld, 2011) et de revendiquer, par la mobilisation de l'« autochtonie », leur existence et leurs droits en tant que peuple autochtone (Boccaro, 2011 ; Barbut, 2016). Les dispositifs de participation, envisagés comme une « expérience publique » (Quéré, 2002), constituent ainsi une scène sur laquelle des acteurs individuels ou collectifs « apparaissent », avec leurs problématiques et revendications, et se rendent ainsi « visibles » au reste de la société (Quéré, 2002 ; Barril, Carrel, Guerrero et

Márquez, 2003 ; Goirand, 2015). Il sera, en outre, question de la relation entre catégorisation et démocratie participative (Neveu, 2011) et, plus particulièrement, de l'influence des dispositifs participatifs sur la formation des identités collectives, dans la lignée des travaux réalisés sur le processus de catégorisation par l'action de l'État (Noiriel, 1997 ; Desrosières, 1995 ; Lendaro, 2011).

Finalement, le défi est de penser l'ancrage social de la participation autochtone. Cette dernière gagnerait à être appréhendée dans sa dimension pratique, de la vie ordinaire, comme une activité qui s'inscrit dans des relations sociales plus larges et quotidiennes entre autochtones et fonctionnaires (Dubois, 2010 ; De la Maza, 2007 ; Durston, Duhart, Miranda et Monzó, 2005). Analyser les articulations complexes entre acteurs sociaux et acteurs étatiques, les clivages qui existent à l'intérieur même des gouvernements, ainsi que les relations de coopération entre des entités présentées de façon trop réductrice comme antagonistes, permet d'enrichir la réflexion sur l'action publique, et plus spécifiquement sur la participation en matière autochtone.

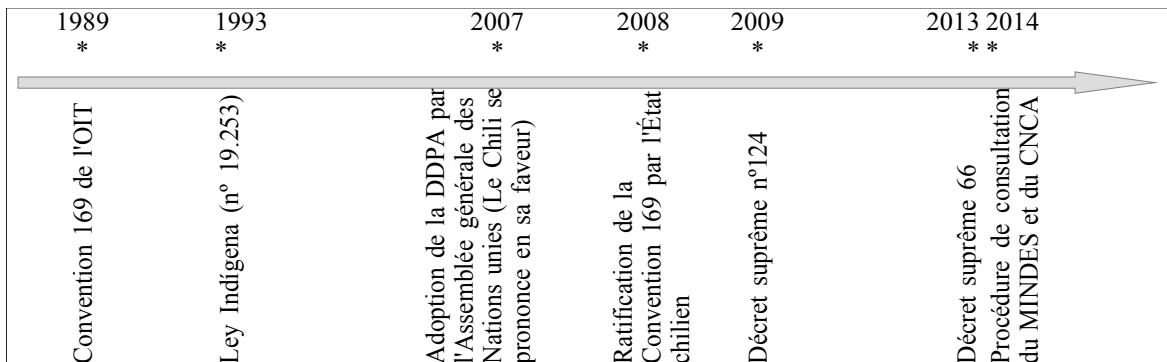
## **2. Questions de méthode**

### ***2.1. Les cas d'étude***

Cette recherche a pour ambition d'analyser la façon dont l'État chilien et les acteurs concernés par cette thématique se confrontent à l'un des principaux défis résultant de la signature de la Convention n° 169 de l'OIT : l'application concrète de ce nouveau mécanisme légal pour rendre possible l'exercice effectif des droits reconnus dans la Convention, et en particulier les droits à la participation et à la consultation autochtone. Pour ce faire, nous analyserons les procédures de mise en œuvre de la Convention n° 169 engagées par le gouvernement chilien à partir de la ratification de cette dernière en 2009. Cette recherche s'intéresse à des dispositifs participatifs institutionnels mis en place dans le cadre de l'application de cette norme internationale par les gouvernements de Sebastián Piñera (2010-2014) et de Michelle Bachelet (à partir de 2014).

Quelques mois avant l'entrée en vigueur de la Convention n° 169 de l'OIT en septembre 2009, le Chili adoptait sa première législation (décret n° 124) visant à réglementer le processus de

consultation des peuples autochtones. Tant les modalités de son adoption (sans consultation des peuples autochtones concernés) que son contenu étaient contraires au droit international des peuples autochtones et à la Convention n° 169 de l’OIT. Ce décret est finalement abrogé et remplacé en 2013 par le décret suprême n° 66 du ministère du Développement Social, qui régle la procédure de consultation autochtone en vertu de la Convention n° 169 de l’OIT (voir schéma n° 1). Ce décret est le résultat d’un processus participatif de « consultation de la consultation »<sup>21</sup>, baptisé « Table de consensus », pour co-élaborer les articles du règlement. La Table de consensus est un processus particulièrement intéressant à étudier pour sa dimension nationale et son impact normatif considérable sur le cadre légal de la participation et de la consultation autochtone au Chili. Son caractère exceptionnel en Amérique latine, ainsi que ses implications pratiques, font de cette initiative un événement tout à fait remarquable dont les enjeux demandent à être analysés.



*Schéma 1: Chronologie de la ratification et de l'adoption de la Convention n°169 de l'OIT au Chili*

#### A. La « consultation de la consultation » : la Table de consensus

En 2013, le gouvernement chilien met en place une procédure destinée à élaborer, conjointement avec les peuples autochtones, la réglementation permettant son application. C’est là l’origine de

<sup>21</sup> Commentaires du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones concernant le document suivant : « Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo », Chile, Noviembre 2012. Disponible en ligne sur : <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/re/docs/1654-comentario-reglamento-chile.html> [consulté le 6 avril 2018].



la Table de consensus qui instaure un dialogue sous une forme jusque-là inédite au Chili entre État et peuples autochtones pour élaborer l'ensemble des articles constituant la future réglementation de la consultation autochtone. En effet, cette Table de consensus est conçue comme un dispositif participatif qui a lui-même pour mission de construire une procédure de participation et de consultation. Le processus est initié en août 2012 lorsque le gouvernement chilien rend publique la « Proposition d'une nouvelle réglementation de consultation et de participation » des organisations autochtones du pays (cf. schéma n° 2). Des ateliers ont alors lieu sur l'ensemble du territoire chilien afin de diffuser cette proposition<sup>22</sup>. Par la suite, des représentants autochtones sont convoqués à la Grande rencontre des peuples autochtones organisée par la CONADI<sup>23</sup>, où se réunissent plus de 230 représentants et dirigeants autochtones du pays pour discuter de la proposition, présenter leurs remarques et élaborer leur propre contre-proposition. Suite à cette rencontre, la Table de consensus est l'instance créée pour poursuivre le dialogue entre le gouvernement et les délégués autochtones ayant accepté l'invitation en vue d'élaborer le règlement de la Convention n° 169.

---

<sup>22</sup> Rapport gouvernemental de la Table de consensus : *Informe Trabajo Mesa de Consenso. Consulta Indígena Nueva Normativa de Consulta de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT*, 6 août 2013.

<sup>23</sup> La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Corporation nationale de développement autochtone), ou CONADI, est une institution de l'État chilien créée en 1993 par la Ley Indígena n° 19253. Elle a pour mission la promotion, la coordination et l'exécution de l'action gouvernementale en faveur du développement des personnes et peuples autochtones du pays, principalement aux niveaux économique, social, culturel et de la promotion de leur participation à travers la coordination intersectorielle, le financement d'initiatives d'investissements et la prestation de services ([www.conadi.gob.cl](http://www.conadi.gob.cl)).

*Schéma 2 : Le processus de réglementation de la Convention n°169*

**1. Ateliers d'information et de diffusion pour la création de la procédure (juin 2012)**

Des ateliers sont réalisés dans différentes villes du Chili avec pour objectif de proposer un mécanisme et un programme pour la réalisation de la consultation sur la procédure de consultation.



**2. Proposition d'une nouvelle réglementation de consultation et de participation (août 2012)**

L'unité des Affaires autochtones rend publique la proposition gouvernementale d'une réglementation de la procédure de consultation et de participation autochtone.



**3. Grande Rencontre des peuples autochtones (30 novembre, 1 et 2 décembre 2012)**

230 représentants et dirigeants autochtones du pays se réunissent pour discuter de la proposition gouvernementale, présenter leurs observations et élaborer leur propre contre-proposition.



**4. Table de consensus (de mars à juillet 2013)**

Des délégués gouvernementaux et autochtones travaillent à la formulation des articles pour la réglementation de la Convention n° 169.



**5. Publication du règlement qui régule la procédure de consultation autochtone en accord avec la Convention n° 169 de l'OIT (4 mars 2014)**

Les réunions de la Table de consensus commencent en mars 2013 et se terminent en juillet 2013 (cf. tableau n° 1). Au total, neuf séances de travail d'approximativement trois jours chacune ont lieu dans le cadre de cette procédure à Santiago du Chili.

<b>Date<sup>24</sup> (2013)</b>	<b>Lieu (Santiago du Chili)</b>	<b>Nombre de réunions</b>	<b>Nombre de participants</b>
12-13 et 25-27 mars	Hôtel Gran Palace	5	139
9-10 et 24-26 avril	Hôtel Fundador et Hôtel Nippon	5	134
8-9 et 10 et 30-31 mai	Hôtel Nippon et Hôtel Cesar Bussines	5	125
12-14 juin	Hôtel Fundador	3	66
3-5 et 29 juillet	Hôtel Fundador	4	84

*Tableau 1 : Réunions de la Table de consensus*

Fermé au public, le dispositif compte un nombre limité de participants autorisés et/ou invités à faire partie du processus : le secteur autochtone, représenté par 46 délégués originaires des treize régions du pays ; le secteur gouvernemental, représenté par 25 fonctionnaires provenant de différents ministères ; les garants (observateurs d'agences des Nations unies, comme le PNUD et le HCDH, et de l'Institut des droits de l'homme - INDH) ; et des conseillers juridiques des représentants autochtones. Enfin, un médiateur est chargé de conduire la concertation<sup>25</sup> (cf. tableau n° 2).

<sup>24</sup> Tableau réalisé à partir des données du rapport suivant : Gobierno de Chile, *Informe Final, Consulta indígena sobre la nueva normativa de consulta en acuerdo con el Convenio 169 de la OIT*, octobre 2013.

<sup>25</sup> Gobierno de Chile, *Informe Final, Consulta indígena sobre la nueva normativa de consulta en acuerdo con el Convenio 169 de la OIT*, octobre 2013.

<p style="text-align: center;"><b>Le secteur gouvernemental</b></p> <p>Représenté par 25 fonctionnaires provenant des différents ministères concernés par les questions autochtones (ministère du Secrétariat général de la Présidence, ministère du Trésor public, ministère de l'Économie, ministère du Développement social, ministère des Mines, ministère de la Justice, ministère de l'Environnement, ministère de l'Agriculture, ministère des Travaux publics et ministère de l'Énergie) et de la Corporation de développement autochtone (CONADI).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Le secteur autochtone</b></p> <p>Représenté par 46 délégués provenant des treize régions du pays (dont 14 Mapuche ruraux, 5 Mapuche urbains, 11 Aymaras, 3 Rapa Nui, 2 Licanantay, 2 Yagan, 2 Colla, 2 Duiaguaita, 2 Kawaskar, 2 Quechua et 1 Atacameño).</p>
<p style="text-align: center;"><b>Les garants et conseillers</b></p> <p>Les observateurs, des personnalités représentant des agences des Nations unies (le PNUD et le HCDH) et l'Institut des droits de l'homme (INDH), choisis sur proposition du gouvernement avec l'accord des peuples autochtones, pour veiller au bon déroulement de la concertation. Des juristes : huit conseillers des peuples autochtones, choisis par ces derniers pour contribuer à la réflexion de fond, en aparté.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Le médiateur</b></p> <p>Personnalité à qui revient la tâche de modérer la discussion. La fonction a été suggérée par le secteur autochtone. Le médiateur a été choisi et embauché par l'Unité des affaires autochtones du gouvernement.</p>

*Tableau 2 : Les quatre types d'acteurs de la Table de consensus*

Le nombre de participants n'est pas constant et s'effrite à mesure de la progression de la procédure (cf. tableau n° 3). Son prolongement dans le temps explique en partie la chute des effectifs, car de nombreux délégués autochtones et gouvernementaux n'ont pas pu répondre présents à cet engagement sur plusieurs mois. Toutefois, le secteur autochtone compte des délégués et des suppléants pour représenter les différents peuples autochtones. Ces derniers s'alternent (ou pas) pour assister aux réunions, ce qui rend leur participation plus ou moins régulière. Finalement, des cas de défection et d'exclusion<sup>26</sup> expliquent aussi la chute des effectifs dans le secteur autochtone (cf. tableau n° 3).

<sup>26</sup> Au cours du processus, certains délégués autochtones décident de quitter la Table de consensus. C'est notamment le cas : des délégués du peuple Rapa Nui qui font défection suite aux deuxièmes journées de la Table de consensus ; de deux conseillers de la CONADI ; et des délégués des peuples Aymara, Quechua et Lickanantai. Nous reviendrons sur cette question plus loin dans ce chapitre. De plus, au début du processus, le secteur autochtone décide d'exclure les conseillers présidentiels de la CONADI du fait de l'ambiguïté de leur position en tant qu'autochtones nommés par le gouvernement (Gobierno de Chile, *Informe Final, Consulta indígena sobre la nueva normativa de consulta en acuerdo con el Convenio 169 de la OIT*, octobre 2013).

<b>Participants</b>	<b>Nombre</b>
Participants réguliers (Ayant participé à plus de 60 % des réunions)	23
Participants irréguliers (Ayant participé à moins de 40 % des réunions)	13
Participants ayant fait défection (dont trois participants exclus, des conseillers gouvernementaux de la CONADI)	10
<b>Total</b>	<b>46</b>

*Tableau 3 : Les trajectoires de la participation autochtone*

Les discussions de la Table de consensus s'organisent sur la base du contenu de la Convention et des propositions gouvernementales et autochtones d'articles s'y référant. Le tableau suivant (cf. tableau n° 4) résume les sujets abordés dans chacune des séances. Le cadre général de la méthode de travail a été configuré par le secteur gouvernemental. Néanmoins, celui-ci a été discuté et redéfini au sein de la Table de consensus.

<b>Séance</b>	<b>Sujets abordés</b>
1 (12/03/2013)	Distribution des propositions de réglementations réalisées par le gouvernement et les peuples autochtones.
2 (13/03/2013)	La méthodologie de travail. « Protocole de bonnes intentions ».
3 (25/03/2013)	La méthodologie de travail. La question de la participation des conseillers gouvernementaux de la CONADI est soulevée. Les articles « Objet du règlement » et les sources du règlement (telle la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones) ; « bonne foi ».
4 (26/03/2013)	Définition des notions de « consultation » et de « participation ». Introduction de la notion de « droit » à la consultation et à la participation, ainsi que de la notion de « peuple ».
5 (27/03/2013)	L'article « Organes concernés par la consultation » : le cas des municipalités.
(8/4/2013)	Réunion interne aux peuples autochtones.
6 (9/4/2013)	Nouvelles propositions d'articles par le gouvernement (« objet de la consultation », « consultation et participation dans les programmes », « organes », « bonne foi », « procédure appropriée », « pertinence » et « caractère préalable »). Discussion des articles : « procédure appropriée », « caractère préalable » et « pertinence ».
7 (10/4/2013)	Proposition d'articles par les peuples autochtones : « objet », « participation », « bonne

	<p>foi », « procédure appropriée », « pertinence », « caractère préalable » et « étapes de la procédure ».</p> <p>L'article « procédure appropriée » : définition des différentes phases de la procédure ; et discussion des problèmes de l'identification des peuples autochtones, de la représentativité des délégués autochtones et des organes concernés par la procédure (l'exemple des municipalités est soulevé).</p> <p>Des délégués autochtones demandent le retrait du règlement du Service d'évaluation d'impact environnemental.</p>
8 (24/4/2013)	<p>Matinée : réunion interne des peuples autochtones.</p> <p>Débat sur la méthodologie de travail.</p> <p>Propositions des peuples autochtones sur les articles : « atteinte directe », « projets d'investissement », « organes responsables », « délais », « sujets » et « devoir d'information ».</p> <p>Discussion sur la nécessité d'inclure une étape de « dialogue » et sur le rôle de la CONADI.</p>
9 (25/4/2013)	<p>Proposition d'articles du gouvernement et discussion des articles : « étapes de la procédure », « délais », « assistance technique », « expédient » et « opportunité de la consultation »</p>
10 (26/4/2013)	<p>L'article « atteinte directe et projets d'investissement ».</p>
11 (8/5/2013)	<p>Débat sur la méthodologie de travail.</p> <p>Débat sur le cas des municipalités.</p>
12 (9/5/2013)	<p>Articles discutés : « organes concernés par la consultation », « sujets de la consultation », « institutions représentatives » et « peuples autochtones ».</p> <p>Proposition d'article du gouvernement pour la dérogation du décret n° 124.</p>
13 (10/5/2013)	<p>Proposition d'un article sur les « projets d'investissement ».</p> <p>Discussion des articles : « sujets », « organes concernés par la consultation », « projets d'investissement », « participation » et « procédure appropriée ».</p> <p>Discussion sur la méthodologie de travail.</p>
14 (30/5/2013)	<p>La commission mixte de travail présente une proposition concernant les articles suivants : « bonne foi », « procédure appropriée », « responsable du processus », « caractère préalable », « peuples autochtones », « rôle de la CONADI », « pertinence » et « convocation du processus de consultation ».</p>
15 (31/5/2013)	<p>Accord sur les articles suivants : « peuples autochtones », « caractère préalable », « procédure appropriée », « bonne foi » et « pertinence ».</p> <p>Intervention du ministre du Développement Social.</p>
16 (12/6/2013)	<p>Intervention du nouveau ministre du Développement Social.</p> <p>Les peuples autochtones manifestent leur « préoccupation concernant les articles : « participation », « organes concernés par la procédure », « projets d'investissement », « atteinte directe » et « mesures qui doivent être consultées ».</p> <p>Le gouvernement présente une nouvelle proposition concernant les articles : « atteinte directe », « projets d'investissement » et « mesures qui doivent être consultées ».</p>
17 (13/6/2013)	<p>Approbation des articles suivants : « rôle de la CONADI », « délais », « procédure de la consultation », « suspension de la procédure de consultation », « expédient », « sujets de la consultation et institutions représentatives », « convocation », « organes auxquels s'applique le règlement » et « responsable de la procédure de consultation ».</p> <p>Accord sur le fait d'inclure un nouvel article concernant « la convocation ».</p>
18 (14/6/2013)	<p>Discussion autour de la notion de « participation ». Accord sur le fait de ne pas inclure la</p>

	« participation », mais uniquement la « consultation » dans ce règlement.
19 (3/7/2013)	Le ministre du Développement Social présente trois nouvelles propositions d'articles : « projets d'investissement », « atteinte directe » et « mesures qui doivent être consultées ».
20 (4/7/2013)	Discussion sur les articles : « projets d'investissement », « atteinte directe » et « mesures qui doivent être consultées ».
21 (5/7/2013)	Signature du protocole résumant les accords et désaccords obtenus.
22 (29/7/2013)	Discussion sur la procédure pour mettre fin à la Table de consensus.

*Tableau 4 : Les réunions de la Table de consensus*

À ces neuf journées de travail en séances plénières d'une durée allant de deux à trois jours, s'ajoutent les réunions des commissions de travail mises en place au cours de la procédure : la Commission technique des peuples autochtones, regroupant uniquement les délégués autochtones ; et la Commission mixte de travail entre gouvernement et peuples autochtones (appelée « Petite table de négociation »). Au total (séances plénières et commissions de travail confondues), on compte plus de trente séances de travail. L'observation de ces différentes journées de travail de la Table de consensus permet d'avoir un panorama exhaustif de ce mécanisme de participation sur la question de la réglementation du droit à la participation autochtone.

Schématisons à présent le déroulement général de la dynamique délibérative qui se tient au sein du dispositif (cf. schéma n° 3). La délibération peut être divisée en deux phases principales : une phase d'« échanges et de discussion », entre la première et la quatrième séance (I) ; suivie d'une phase de « décision par consensus », à partir de la cinquième séance (II). Quant à la phase de discussion des articles, celle-ci se fait en trois temps : le gouvernement propose une rédaction (1) ; vient ensuite une période d'argumentation et de réactions (commentaires, suggestions, questions) (2) ; puis le gouvernement et/ou les peuples autochtones présentent des contre-propositions (3).

Schéma 3 : Les différentes phases de la discussion au sein de la Table de consensus

Journée 1	Journée 2	Journée 3	Journée 4	Journée 5	Journée 6	Journée 7	Journée 8	Journée 9
Discussion	Discussion	Discussion	Discussion	Discussion Consensus	Discussion Consensus	Discussion Consensus	Discussion Consensus	Consensus
Débat sur la méthode	Débat sur la méthode <sup>27</sup>	Débat sur la méthode	Débat sur la méthode	Débat sur la méthode <sup>28</sup>			Débat sur la méthode	

B. Deux procédures de consultation autochtone réalisées par le pouvoir exécutif : projet de loi pour la création du ministère des Affaires autochtones et du Conseil(s) des peuples autochtones ; et projet de loi pour la création du ministère de la Culture, des Arts et du Patrimoine

Tel qu'établi par la Convention n° 169 de l'OIT, les peuples autochtones doivent être consultés lorsqu'une mesure législative ou administrative d'un organe public ou privé est susceptible de les affecter directement. En accord avec cette disposition et dans le cadre des engagements pris pendant la campagne présidentielle de Michelle Bachelet, rappelés lors son discours du 21 mai 2014<sup>29</sup>, se tiennent, en 2014, deux processus nationaux de consultation autochtone. Il s'agit là des consultations autochtones menées dans le cadre de l'élaboration de deux projets de loi pour la création de deux ministères : le ministère des Affaires autochtones et le(s) Conseil(s) des peuples autochtones d'une part, et le ministère de la Culture, des Arts et du Patrimoine de l'autre. Ce sont deux processus de consultation tout à fait exceptionnels de par la magnitude et l'envergure des mesures à consulter et du fait de l'inexistence de procédures similaires réalisées par l'État chilien jusqu'alors (cf. tableau n° 5)<sup>30</sup>. Ils constituent, aux côtés de la Table de consensus, des cas d'étude

<sup>27</sup> Mise en place de la Commission technique des peuples autochtones.

<sup>28</sup> Mise en place de la Commission mixte de travail.

<sup>29</sup> Pendant la campagne présidentielle, la candidate Michelle Bachelet s'engage à la création d'un ministère et d'un conseil des peuples autochtones. Lors de son discours du 21 mai 2014, la présidente de la République manifeste la nécessité de s'engager dans un processus de consultation concernant l'avant-projet de loi créant le ministère des Affaires autochtones et le(s) Conseil(s) des peuples. Elle affirme la volonté de l'État chilien de mettre en œuvre la Convention n° 169 de l'OIT en vue de protéger les droits des peuples autochtones. Discours disponible en ligne sur : <http://derechoyreligion.uc.cl/es/docman/documentacion/chile/otros/519-discurso-presidencial-y-cuenta-publica-21-de-mayo-de-2014-discurso/file> [consulté le 5 avril 2018].

<sup>30</sup> En effet, depuis l'entrée en vigueur de la Convention n° 169 en septembre 2013, le pouvoir exécutif a réalisé environ quarante procédures de consultation autochtone portant sur des mesures spécifiques. Citons à titre d'exemple : la consultation sur la participation politique au parlement et conseils régionaux et sur la création du Conseil des peuples (projet de loi sur des quotas autochtones), la consultation sur la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones, la consultation sur la création du Parque



dans notre recherche.

Premièrement, la consultation autochtone sur le projet de loi pour la création du ministère des Affaires autochtones et le(s) Conseil(s) des peuples autochtones s'est déroulée entre les mois de septembre 2014 et de janvier 2015. Le ministère de Développement social (MINDES) est en charge de sa mise en œuvre. Pour ce faire, des équipes nationales et régionales sont constituées puis formées avant l'application du dispositif. Cette consultation est dirigée par le niveau central du MINDES, et plus spécifiquement par l'Unité nationale de consultation et de participation autochtone (UNCPI), et appliquée régionalement par des équipes du MINDES. Une fois les phases de consultations locales et régionales terminées, une rencontre nationale se tient les 30 et 31 janvier 2015 dans la région de Valparaíso. À cette occasion, 152 délégués autochtones et des représentants du MINDES (la ministre du Développement Social, le sous-secrétaire des Services sociaux et le coordinateur de l'UNCPI) discutent des points d'accord et de désaccord concernant le projet de loi consulté. Un accord national est finalement conclu sur le projet pour la création du ministère des Peuples autochtones et du Conseil(s) des peuples autochtones<sup>31</sup>.

Deuxièmement, le Conseil national de la culture et des arts (CNCA) se voit attribuer la mission d'élaborer le projet de loi pour la création du ministère de la Culture, des Arts et du Patrimoine. Ce texte est alors soumis à un processus de consultation des peuples autochtones, de façon à « écouter et à incorporer la vision des peuples autochtones sur les questions qui les affectent directement »<sup>32</sup>. La consultation autochtone est mise en œuvre par l'Unité des peuples autochtones du CNCA, par le biais de seize équipes de consultation constituées dans chacune des régions dans les directions régionales du CNCA. Ces équipes sont coordonnées par le niveau central de l'Unité des peuples autochtones du CNCA. Comme dans le cas du MINDES, la

---

National Salar del Husaco, la consultation sur le projet de Réforme constitutionnelle des territoires spéciaux d' l'Île de Pâques et de l'Archipel Juan Fernández, la consultation pour la sortie d'un Moai à Paris, la consultation sur la prorogation du décret-loi 701 de 1974, la consultation sur les programmes d'étude en langue autochtone, la consultation sur le XVIII<sup>ème</sup> recensement national de la population et le VII<sup>ème</sup> de l'habitat, la consultation sur les formateurs traditionnels, la consultation sur le projet de loi concernant la réforme forestière, ou encore la consultation sur la réhabilitation de la voie Alto Bio-Bio. Ces initiatives, bien que diverses et menées par différents organismes étatiques, se rapprochent plus de dispositifs d'information et de recueil d'observations que d'instances de délibération publique. Les peuples autochtones n'ont pas eu de conseil juridique indépendant et, dans la plupart des cas, ils n'ont pas été associés à l'élaboration de la méthodologie de la consultation. Dans tous les cas, la question des institutions représentatives des peuples autochtones apparaît comme complexe (Urrejola, 2016). Depuis 2010, le gouvernement chilien informe officiellement l'OIT des procédures de consultation réalisées par le pouvoir exécutif. Les deux derniers rapports gouvernementaux envoyés à l'OIT datent de 2013 et 2015.

<sup>31</sup> MINDES-Gobierno de Chile, *Sistematización proceso de Consulta Previa Indígena. Informe final, s.d.*

<sup>32</sup> CNCA, Gobierno de Chile, 2016, *Dialogo de las culturas. Sistematización del Proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas para la Creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio*. Disponible en ligne sur : <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/dialogo-culturas.pdf> [consulté le 19 février 2018].

consultation du CNCA est organisée sous la forme d'un processus national, exécuté régionalement. La consultation s'étend sur près de cinq mois pendant lesquels 510 réunions se tiennent dans les quinze régions du pays, auxquelles s'ajoute Rapa Nui. Un total de 2 051 organisations autochtones<sup>33</sup> et de 11 188 assistants (CNCA, 2016, p. 16) participent au processus. Des accords locaux puis régionaux sont conclus au cours du processus de dialogue. Durant la phase finale, 212 délégués autochtones sont élus pour représenter chacune des régions et participer à une rencontre nationale réalisée à Valparaiso en mars 2015. Cette rencontre culmine avec la signature de l'accord national de consultation autochtone<sup>34</sup>.

	MINDES	CNCA
<b>Durée</b> <sup>35</sup>	Septembre 2014-janvier 2015	Novembre 2014-mars 2015
<b>Nombre de participants</b>	6 833 (personnes présentes ayant signé la feuille de présence)	11 188 (personnes présentes ayant signé la feuille de présence)
<b>Nombre de réunions</b>	242 (Les sessions de formation et de l'étape de « délibération interne » ne sont pas incluses)	510

Tableau 5 : Les consultations autochtones du CNCA et du MINDES

La structure générale de ces deux procédures de consultation est donnée par le règlement de la consultation autochtone (le décret suprême n° 66). La procédure prévue établit cinq étapes principales (cf. schéma n° 4). Pendant la première étape de **planification** du processus de consultation (1), l'objectif est d'informer les peuples concernés sur les mesures à consulter, et d'établir de façon conjointe la méthodologie de travail, ainsi que les acteurs et leurs rôles. La deuxième étape est celle de la **convocation**, prévoyant un travail de diffusion du processus afin d'inviter les acteurs concernés à participer à la procédure (2). La troisième étape de **délibération**

<sup>33</sup> Il s'agit des associations ou des communautés autochtones reconnues par la Ley Indígena 19.253.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Tableau réalisé à partir des informations présentées dans les rapports gouvernementaux sur les procédures de consultation : MINDES-Gobierno de Chile, *Sistematización proceso de Consulta Previa Indígena. Informe final* et CNCA, Gobierno de Chile, 2016, *Dialogo de las culturas. Sistematización del Proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas para la Creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio*.

**interne** des peuples autochtones correspond au moment où les acteurs autochtones de la consultation se réunissent entre eux dans le but de présenter à l'organe de l'État chargé de la consultation une proposition concernant la mesure consultée (3). La quatrième étape, celle de **dialogue** entre les peuples autochtones et l'État, vise à parvenir à un accord concernant la mesure consultée (4). Finalement, une étape de **systématisation** et de communication des résultats met fin à la procédure par l'élaboration d'un rapport (5).

*Schéma 4 : Les étapes de la consultation autochtone (selon le décret suprême n° 66)*

<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Planification</b> du processus de consultation	<b>Convocation</b> (communication de la procédure : diffusion, invitation des acteurs, etc.)	<b>Délibération</b> interne des peuples autochtones	<b>Dialogue</b> entre les peuples autochtones et l'État	<b>Systématisation</b> du processus (rapport) et communication des résultats

## **2.2. L'enquête de terrain**

Le premier cas d'étude de cette recherche porte sur le processus délibératif de la Table de consensus. S'étant déroulée à un moment où nous n'étions pas au Chili, notre première approche de ce cas s'est faite au travers de sources audiovisuelles (cf. démarche empirique). Dans un second temps, lors de notre deuxième séjour de terrain, nous avons mené des entretiens auprès des acteurs qui avaient participé, d'une façon ou d'une autre, à ce processus. À Santiago, nous avons interviewé des délégués du gouvernement et certains des représentants autochtones, ainsi que des conseillers et des observateurs de la Table de Consensus. Dans la région de l'Araucanía (IX), nous nous sommes entretenus avec d'autres acteurs clés du processus et avons assisté à la rencontre annuelle de professionnels « Mapuche » de l'organisation ENAMA<sup>36</sup>. Au total, nous avons réalisé 64 entretiens semi-directifs avec des acteurs clés des processus étudiés (cf. tableau n° 6 et annexe n° 1).

<sup>36</sup> ENAMA est une organisation de Mapuche professionnels fondée en 2011 à Temuco. Cette organisation cherche à promouvoir le développement intégral des Mapuche, influencer le débat public et contribuer à la construction d'un Chili Plurinational. Plus d'information sur le site internet de l'organisation : [www.enama.cl](http://www.enama.cl) [consulté le 14 mai 2018].

<b>Acteurs</b>	<b>Nombre de personnes</b>
Acteurs gouvernementaux	33
Acteurs autochtones	21
Garants et conseillers	8
Acteurs externes	2
<b>Total</b>	<b>64</b>

*Tableau 6 : Entretiens réalisés*

Une fois le cadre normatif de la Convention n° 169 établi, nous avons souhaité analyser des exemples concrets d'application de celle-ci dans le but de saisir non pas les instances formelles de délibération, mais plutôt les espaces sociaux qui entourent les dispositifs participatifs. Autrement dit, le but était de comprendre ce qui se passe au niveau des instances plus ou moins formelles de sociabilité (coulisses, réunions de préparation et de débriefings, etc.) et sur le plan des relations sociales qui y sont établies, l'intérêt étant d'étudier les dispositifs participatifs dans un espace-temps allant au-delà du seul moment des réunions de consultation. Et, à la différence de la Table de consensus – un dispositif de consultation national –, notre attention portait alors sur la participation autochtone au niveau local. C'est dans cette perspective que nous avons donc abordé notre deuxième séjour au Chili (décembre 2014 - février 2015).

Des élections présidentielles ayant eu lieu entre les deux terrains, les fonctionnaires que nous avons contactés dans un premier temps n'étaient plus là. Dès notre arrivée à Santiago, nous avons donc contacté et interviewé les nouveaux acteurs clés de ces processus et, en particulier, des acteurs du niveau central, tels que les chefs des équipes de consultation du MINDES et du CNCA – les deux institutions responsables des consultations. Dans les deux cas, les consultations étaient dirigées par le niveau central, menées par des équipes régionales et se déroulaient de façon simultanée dans toutes les régions du pays. Par conséquent, nous nous trouvions face à un choix à faire au vu de la multiplicité des consultations en cours et de l'incapacité pratique de pouvoir être partout à la fois. Nous avons alors débuté le travail de terrain par une phase exploratoire visant à déterminer sur quel processus de consultation nous allions nous focaliser. La tâche n'était pas aisée, car plusieurs consultations avaient lieu en parallèle et des critères sociologiques et pragmatiques devaient être pondérés. Par le biais des équipes du niveau central, nous avons pris contact avec des responsables régionaux. Nous avons écarté la possibilité

d'enquêter sur les régions de l'extrême nord en raison des difficultés en termes de déplacement que cela impliquait et d'un manque de contacts sur place. Nous avons néanmoins retenu l'expérience des Afro-descendants de la région d'Arica-Parinacota sur laquelle nous sommes revenues par la suite, mais par d'autres moyens – nous y reviendrons. Nous nous sommes donc rapidement tournés vers les régions du centre et du sud du pays où se concentre la majorité de la population autochtone<sup>37</sup>.

En ce qui concerne les régions historiques en termes de présence mapuche<sup>38</sup>, le principal obstacle rencontré a été l'imperméabilité des dispositifs de consultation aux personnes étrangères au processus. Non seulement les équipes régionales se montraient plus réticentes, mais les autochtones étaient également moins ouverts à la présence de personnes externes au processus. Très vite, les agents étatiques du niveau central nous ont mis en garde quant à cette réelle difficulté. De plus, l'expérience de collègues n'ayant pas été autorisés à assister aux réunions ou ayant été expulsés après décision de délégués autochtones ont rendu palpables les obstacles pour enquêter dans ces régions<sup>39</sup>. Nous nous trouvions devant une impasse fondamentale. N'ayant pas de relation à l'intérieur des communautés ou du mouvement autochtone et un temps limité pour les développer, nous n'avions pas les moyens pratiques d'accéder à ce terrain. Cet écueil aux conséquences pratiques évidentes n'en demeure pas moins un facteur d'analyse. On pourrait être amené à penser que là où il existe une expérience de luttes, due aux conflits fonciers et à l'installation de grands projets d'exploitation des ressources naturelles (activité forestière et barrages hydroélectriques notamment) dans des zones historiquement autochtones, les politiques de participation institutionnelle ont d'autant plus de chances d'être remises en cause ou boycottées par les Mapuche<sup>40</sup> ayant privilégié, avec plus ou moins de succès, une action collective contestataire. Cependant, aux côtés de ces contestataires, on trouve également des

---

<sup>37</sup> Voir annexes n° 3 « Carte des régions du Chili » et n° 4 « Distribution de la population autochtone sur le territoire chilien ».

<sup>38</sup> Les régions VIII, IX et X concentrent 40 % de la population autochtone du pays (Encuesta CASEN 2013, Pueblos Indígenas).

<sup>39</sup> Des chercheurs de l'Institut de recherche en sciences sociales (ICSO) de l'Université Diego Portales (UDP) ont réalisé une étude sur le processus de consultation autochtone mené par le ministère du Développement Social (2014-2015) dans le cadre de la création du ministère des Peuples autochtones et du Conseil des peuples autochtones. Suite à une demande d'information à travers le portail « d'accès à l'information publique » du gouvernement, le ministère en question nous a répondu en signalant que l'étude n'a pas pu être réalisée du fait que « les peuples autochtones aient refusé la participation d'observateurs ethnographiques de l'Université Diego Portales ». Malgré ces difficultés, un rapport a néanmoins été publié. Document disponible en ligne sur : <http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2016/10/Informe-Consulta-doc.-final.pdf> [consulté le 9 avril 2018].

<sup>40</sup> En *mapudungun*, la langue des Mapuche, les termes de s'accordent pas au pluriel. Nous respecterons cette règle tout au long de cette thèse.

Mapuche disposés à participer de ces instances. De la même façon, à travers une enquête dans la région Métropolitaine, nous avons identifié des zones géographiques et des espaces de contestation et de remise en question de ces dispositifs, là où il n'existe pourtant pas d'enjeux territoriaux ni économiques, mais où il subsiste une mémoire active des luttes passées ou présentes. L'inclusion ou l'exclusion des dispositifs participatifs reposerait donc sur des variables et des stratégies politiques et culturelles, plutôt que sur des raisons d'ordre purement géographiques. Au-delà de l'appellation « zone rouge » pour désigner le territoire où se concentrerait le « conflit mapuche », nous soutenons que la violence et l'opposition entre l'État et les peuples autochtones dépasse largement cet espace géographique. Dès lors, nous considérons possible d'interroger la relation entre conflit et participation (Blondiaux, 2008) au-delà des communautés dites « en conflit » ou radicalisées. En ce sens, les analyses menées à partir des cas sélectionnés, et en particulier les énoncés sur les difficultés de la délibération, valent à fortiori pour les régions historiquement autochtones où se concentrent les principaux conflits territoriaux. Par ailleurs, une autre variable nous semble essentielle au sujet de notre enquête de terrain : la distinction entre population autochtone urbaine et rurale. En effet, dans de nombreux pays d'Amérique latine, la plupart des autochtones vivent actuellement en ville. Au Chili, la population autochtone avoisine les 10 % de la population totale du Chili<sup>41</sup>, dont 75 % vivent dans des centres urbains, tandis que la population autochtone rurale est en constante baisse (CAsEN, 2013). À elle seule, la région Métropolitaine concentre autour de 30 % de la population autochtone du pays (CAsEN, 2013). Désormais, les résultats en matière de répartition de la population mapuche indiquent que,

contrairement aux idées reçues et à l'image stéréotypée de l'autochtonie véhiculée dans l'imaginaire national, les Mapuche étaient devenus majoritairement urbains. [...] La vie en communauté est donc loin de caractériser l'ensemble de la population mapuche (Sepúlveda, 2013, p. 4).

Ce phénomène n'est pas nouveau et a fait l'objet de nombreuses études au Chili et en Amérique latine. Le fait de transiter entre le monde des communautés autochtones rurales et celui des villes existe certes depuis longtemps, mais c'est à partir des années 1980-1990 qu'il prend tout son

---

<sup>41</sup> À noter que les recensements de la population autochtone au Chili connaissent de fortes variations. Dans le recensement de 1992, la population mapuche avoisine les 10 % de la population totale. Dix ans plus tard, dans celui de 2002, elle est inférieure à 5 % alors que, cette année-là, les chiffres rendus publics l'évaluent à près de 11 % (des irrégularités ayant entravé la réalisation du recensement, ce chiffre n'est cependant pas officiel).

essor et devient une caractéristique centrale des transformations sociales et culturelles. Dans ce contexte, comprendre la question autochtone comme un « état de pureté » n'existant que dans les communautés traditionnelles est fort réducteur et ne permet pas de saisir la complexité ethnique construite dans un aller-retour constant entre culture urbaine et rurale (Bengoa, 2011). De plus, les flux migratoires constants indiquent l'existence d'une alternative plus discrète, mais d'une ampleur manifeste, celle de la revendication contestataire sur laquelle l'attention s'est focalisée de façon privilégiée. Ces considérations nous ont ouverts à la possibilité d'enquêter sur des dispositifs participatifs en milieu urbain, auprès d'autochtones qui, face à la dépossession foncière ou à des motivations d'ordre économique ou moral de « réalisation de soi » (Schmitz, 2008), ont opté pour la migration. C'est ainsi que nous avons exploré des espaces sociaux de la consultation autochtone mis en place dans la région Métropolitaine et dans celle du Maule (VII). Nous avons finalement saisi une opportunité d'enquête dans la région VII suite à une heureuse rencontre avec l'avocat de l'équipe de consultation du CNCA. Après un premier entretien avec cette personne, nous avons senti sa bonne disposition à nous aider et à nous introduire dans le milieu d'interconnaissances de la consultation autochtone. C'est ainsi que nous nous sommes retrouvés parmi l'équipe régionale basée à Talca, ville où nous avons vécu pendant deux ans et où nous avons encore des repères qui pouvaient faciliter le travail de terrain. Pendant deux mois, nous avons donc enquêté sur le processus de consultation mené par le CNCA dans la région du Maule en vue d'élaborer des propositions pour la future création du ministère de la Culture, des Arts et du Patrimoine. Les caractéristiques géographiques et sociales de la région VII rendent possible une enquête microsociale liée au processus de consultation autochtone. Le Maule se situe dans le centre géographique du Chili (à 250 km au sud de Santiago), sa population représente 6 % de la population nationale (908 097 d'habitants) (CENSO, 2002) et regroupe quatre provinces (Talca, Cauquenes, Curicó et Linares) sur une superficie de 30 469 km<sup>2</sup>, ce qui représente 4 % de la superficie nationale. D'après l'enquête CASEN de 2013, la population autochtone y est estimée à 20 038 personnes (soit environ 2 % au niveau régional et 1,3 % au niveau national). Si le poids démographique de la population autochtone dans cette région se situe parmi les plus bas du pays, il est intéressant de noter qu'il est en augmentation constante. Cette population atteindrait aujourd'hui autour de 40 000 personnes, ce qui voudrait dire que, ces quinze dernières années, la population autochtone aurait triplé<sup>42</sup>. La présence d'une population

---

<sup>42</sup> D'après le recensement de 2002, la population autochtone de la région VII était de 908 097 personnes. En 2013, l'enquête CASEN en compte 20 038 et le chef de l'Unité de promotion des droits des peuples autochtones du Maule (PIDI) estime qu'aujourd'hui environ 40 000 personnes s'identifient comme

autochtone dans cette région est donc moins due à une continuité ancestrale qu'à un phénomène de migration vers les centres urbains. Ces autochtones, qui se sont maintenus en dehors des entreprises contestataires ou qui y ont renoncé, sont souvent passés sous silence ou, lorsqu'ils font l'objet d'une attention, sont présentés sous la figure du « chilénisé », du « traître » ou du « vendu », selon les catégories utilisées par certains dirigeants des mobilisations (Correa et Mella, 2010). Il nous semble que la complexité de cette réalité lui confère un intérêt tout particulier.

### **2.3. La démarche empirique**

C'est à partir des outils de recherche propres à l'ethnographie de la participation, c'est-à-dire une « enquête incorporant un moment central d'observation, de première main, directe ou participante, et de description dense, dont procèdent les analyses » (Cefaï, 2012, p. 8) que nous avons étudié les différents processus de consultation autochtone mentionnés plus haut. Nous avons procédé à des analyses de situations, en particulier des dispositifs institutionnels de consultation autour de questions autochtones, mais pas seulement. Nous avons aussi déplacé la focale au-delà des espace-temps des dispositifs participatifs, pour nous intéresser à d'autres lieux de participation plus informels : des réunions entre fonctionnaires, des conversations entre agents locaux et leaders autochtones, des échanges dans un bureau, dans une maison ou dans une voiture avec des acteurs gouvernementaux et/ou autochtones, etc. Nous avons ainsi alterné les positions d'observation et essayé de circuler entre les différents acteurs afin de contextualiser les interactions plus officielles et de les comprendre dans le cadre des relations sociales qui les surplombent. Précisons à présent cette démarche.

Premièrement, l'observation constitue un mécanisme d'analyse fondamental. Les différentes réunions menées pour la consultation autochtone ayant été filmées, la source audiovisuelle représente un instrument d'analyse scientifique fondamental dans notre approche. Dans le cas de la Table de consensus, les vidéos ont été réalisées par des services spécialisés, embauchés par le gouvernement. Il s'agit généralement d'une ou deux caméras fixes (cf. photographie n°1), qui alternent des plans généraux (cf. photographie n°2) avec des gros plans sur les intervenants (cf. photographie n°3).

---

autochtones dans la région.





*Photographie 1: Photogramme: emplacement en face à face des caméras, Table de consensus, mars 2013.*



*Photographie 2: Photogramme: plan général. Table de consensus mars 2013*



*Photographie 3: Photogramme: gros plan. Table de consensus, mars 2013.*

L'enjeu méthodologique des vidéos est double. D'une part, les sources audiovisuelles constituent un élément central dans l'administration de la preuve en permettant d'appréhender les dispositifs participatifs étudiés. D'autre part, il est intéressant de s'arrêter sur le rôle social de ces vidéos (Nez et Cuny, 2013). Les vidéos donnent la possibilité d'observer des événements auxquels nous n'aurions pas pu assister personnellement (soit parce qu'ils avaient lieu de façon simultanée soit parce qu'ils se tenaient à des moments où nous n'étions pas sur le terrain). Elles permettent aussi d'analyser des interactions que les seuls entretiens ne permettraient pas de reconstituer et que l'observation sur le vif n'aurait pas permis de saisir. À travers les vidéos, il est possible de mener une analyse critique et réflexive a posteriori et une exploration répétée des images pour comprendre, décrypter et interpréter les scènes étudiées de façon différée (Traïni, 2010). Il est ainsi possible de saisir plusieurs dimensions plus facilement qu'à partir des méthodes de prise de notes classiques en ethnographie et de détacher le moment de l'observation du déroulement de la réunion observée. Cette distanciation permet de découvrir de nouvelles caractéristiques qui seraient autrement passées inaperçues (Viot *et al.*, 2010) et de relativiser l'importance de certains événements qui, sur le moment, peuvent être plus prégnants (manifestations de colère, de désaccord, etc.). La démarche méthodologique proposée pour analyser visuellement les dispositifs participatifs opère en trois temps. Dans un premier moment, il s'agit d'observer et de décrire les événements étudiés par les images : la scénographie (lieu, décor, disposition des chaises, matériaux visuels, etc.), les participants (nombre, prises de parole, fonctions, etc.) et le

déroulement général des réunions et de leurs dynamiques (temporalités du débat, sujets abordés, ouverture et fermeture des réunions, etc.). Deuxièmement, il convient d'analyser la délibération et les pratiques discursives (contenu textuel des interventions, arguments mobilisés), ainsi que les aspects émotionnels (manifestations physiques, attitudes corporelles). Cette systématisation de l'observation contribue à réaliser une analyse plus fine et facilite la comparaison des différents espaces participatifs à partir des éléments concrets qui les composent. En définitive, la vidéo permet de saisir la dynamique participative et les rapports de pouvoir qui s'y tiennent en octroyant une information détaillée sur les comportements des participants et leurs interactions. Le troisième axe d'analyse a trait aux usages et aux effets sociaux des dispositifs audiovisuels. Dans l'idéal démocratique, l'enregistrement des séances permettrait de contrecarrer les effets de la domination en introduisant un mécanisme d'*accountability*. Dans la pratique, étant accessibles à tous, ces images peuvent elles-mêmes être mises en jeu dans les relations sociales de façon ambivalente. Aux mains du gouvernement, les sources visuelles sont mobilisées afin de témoigner de la nouvelle orientation – démocratique et multiculturelle – de l'action publique résultant de l'application de la Convention n° 169. Appropriées par des groupes autochtones, ces mêmes sources visuelles peuvent au contraire être utilisées pour dénoncer les limites du processus ou pour servir de contre-images médiatiques afin de dépasser la représentation que le public peut avoir des autochtones à travers la presse. Mécanisme de démocratisation, de dénonciation ou de contre-pouvoir, les images constituent donc un instrument de pouvoir dont les effets dépendent de leur usage. Par ailleurs, la présence visible d'un dispositif d'enregistrement audiovisuel et la transparence des relations qu'il implique ont des effets sur l'événement lui-même : au niveau des participants (stratégies de présentation de soi pour « garder la face ») et de la négociation (pratiques visant ou pas des concessions, des négociations ou le conflit). Ces diverses stratégies doivent être intégrées dans l'analyse, et ce d'autant plus que le gouvernement est responsable de l'enregistrement visuel. Autrement dit, des effets de cadrage, et donc des biais, pourraient en découler. Par exemple, des vidéos réalisées par le Conseil de la culture mettent en avant une image folklorique des rencontres en produisant un montage et des gros plans sur des éléments du décor, des habits ou du cocktail associés à la culture autochtone (cf. photographie n°4).



*Photographie 4: Photogramme: gros plan sur feu et kultrun mapuche, Consultation autochtone CNCA, Vichuquén, février 2015.*

D'autre part, les vidéos peuvent avoir des lacunes. Par exemple, bien que les séances de la Table de consensus soient filmées du début à la fin, elles n'en demeurent pas moins incomplètes. En effet, le type de captation fait qu'il est possible d'observer la scénographie et la personne qui intervient. Cependant, les réactions du public présent, ainsi que les interactions qui ont lieu de façon parallèle aux interventions principales, sont moins visibles. De même, les pauses (cafés ou déjeuner) et les coulisses des négociations (réunions formelles ou informelles) demeurent dans l'ombre des vidéos. Si, dans le cas de la Table de consensus, l'analyse des sources audiovisuelles a été fondamentale, car nous n'avons pas pu assister personnellement aux réunions, dans le cas étudié dans la région du Maule, nous avons privilégié l'observation directe. En effet, pendant deux mois (janvier et février 2015), les agents locaux de la consultation du CNCA nous ont accueillis au sein de leur équipe. Nous avons pu les accompagner dans les différentes démarches quotidiennes pour la mise en œuvre de la consultation : réunions préparatoires, visites aux dirigeants autochtones, réunions de consultation communales et régionales (voir tableau n° 7), discussions internes, déjeuners, transports en voiture, etc. De plus, dans le cadre de la procédure de consultation menée par le MINDES, nous avons assisté à une réunion de l'étape de dialogue réalisée dans la commune de La Florida (décembre 2014). Ces espace-temps d'interactions plus

ou moins formelles constituent donc un mode de recueil de matériau empirique qui enrichit les sources et viennent combler les lacunes des sources audiovisuelles, en particulier celles qui ont trait aux sociabilités informelles. Pour finir, c'est à l'occasion de l'une de ces réunions de la procédure de consultation du CNCA de la région du Maule (celle du 14 février 2015), que nous avons mené une enquête par questionnaire afin de recueillir des données relatives à la sociologie du public des consultations, ainsi qu'à leurs motivations à participer (cf. annexe n° 4).

Étape de la consultation	CNCA	Observation directe
Planification (1)	Du 8/10/2014 au 8/11/2014 Environ 14 réunions dans 7 localités	
Convocation (2)	Du 8/11/2014 au 26/12/2014 6 réunions dans 5 localités	
Délibération interne (3)	Janvier 2015 5 réunions dans 5 localités	Le 18/01/2015 à Curicó Le 24/01/2015 à Curepto Le 25/01/2015 à Linares
Dialogue (4)	1 réunion	Le 14/02/2015 à Talca
Fin du processus	1 rencontre régionale	Le 6/03/2015 à Talca

*Tableau 7 : Les réunions de la consultation autochtone du CNCA dans la région du Maule*

Deuxièmement, nous avons recoupé l'observation (a posteriori ou en direct) avec la conduite d'entretiens (voir tableau n° 6 et annexe n° 1). Le recours à l'entretien est important lorsque l'observation ne permet pas de circuler et de s'intégrer suffisamment dans les deux groupes d'acteurs. Les récits d'enquêtés sont donc fondamentaux pour préciser ce qui se passe au sein des espaces que nous n'avons pas pu observer, directement ou à travers les vidéos, et qui structurent de manière décisive les espaces formels, tels les espaces privés de négociation de la Table de consensus. Par ailleurs, en permettant d'aborder leur histoire personnelle et les réseaux de sociabilité, l'entretien apparaît comme un mécanisme nécessaire à l'analyse sociologique des participants. Compte tenu de notre positionnement expérientiel davantage du côté des dominants, les conditions d'entretien et les interactions qui ont eu lieu changent en fonction des acteurs, qu'ils soient fonctionnaires ou autochtones. Nous voudrions souligner ici que, bien qu'ils se

soient déroulés dans des conditions différentes, qui seront explicitées ultérieurement, les entretiens ont tous été organisés autour des sujets suivants : le parcours ayant mené l'enquête à se retrouver dans un dispositif de participation ; le déroulement des procédures participatives (par exemple la convocation, les participants ou la délibération) ; les descriptions des négociations privées ; et les effets personnels ou collectifs des mécanismes participatifs. En définitive, nous avons essayé de circuler entre trois espaces d'immersion, dont la combinaison se révèle fondamentale au moment d'objectiver le travail de terrain : des espaces formels (les réunions de la consultation autochtone, telle la Table de consensus), des espaces plus secrets (comme les commissions mixtes de travail) et des interactions plus ou moins formalisées (moments des pauses cafés, du transport en voiture, des déjeuners, des visites, etc.).

Finalement, à travers l'analyse des diverses sources écrites (rapports du gouvernement et des institutions observatrices, procès-verbaux des réunions de consultation autochtone, presse écrite et carnets d'un responsable politique), nous avons reconstitué les discours officiels et identifié les acteurs clés et les enjeux de l'application de la Convention n° 169 de l'OIT. De nombreuses sources écrites proviennent d'internet, la loi sur la Transparence et l'accès à l'Information<sup>43</sup> ayant énormément facilité l'accès à des documents plus ou moins officiels, tels que des comptes-rendus gouvernementaux ou des curriculums de fonctionnaires et d'agents territoriaux chargés des consultations du CNCA et du MINDES, qui ont été d'une importance capitale pour notre démonstration. Le recours à internet a aussi été fondamental en tant que complément de l'enquête de terrain. Nous avons en effet pu préparer le terrain à distance en contactant à l'avance certains acteurs, les recontacter pour une précision une fois retournés en France ou mener des entretiens par Skype ou par courrier électronique lorsqu'il s'avérait difficile de les réaliser en face à face. Nous avons en particulier eu recours à cet outil dans l'étude du cas des Afro-descendants de la région d'Arica-Parinacota – introduit dans l'analyse pour son exemplarité –, car nous n'avons pas pu y mener une enquête sur place. Si des difficultés sont intrinsèques à la restitution de témoignages par voie écrite (du fait principalement de ne pas voir son interlocuteur), elle peut avoir une richesse dérivée de l'introspection solitaire que représente l'écriture.

---

<sup>43</sup> La loi de Transparence et d'accès à l'Information publique (2008) rend accessible un grand nombre de documents aux personnes qui en font la demande.

## **2.4. Une expérience ethnographique personnelle**

Il nous semble important de retracer ici la trajectoire sociale qui nous a menés à l'étude de la participation institutionnelle des peuples autochtones au Chili afin de comprendre comment nous avons choisi cette thématique, comment nous nous sommes retrouvés sur ce terrain et comment nous y avons accédé. En outre, revenir sur ce parcours permet de comprendre la position personnelle de la chercheuse par rapport à son objet d'étude et les conséquences au niveau de la recherche ; c'est pourquoi je parlerai ici à la première personne du singulier.

Après avoir fait des études en France et en Angleterre<sup>44</sup>, j'ai travaillé au Chili pendant plusieurs années. Les activités académiques (enseignement et recherche) et professionnelles menées pendant ce temps ont été, d'une façon ou d'une autre, en relation avec la thématique de la démocratie participative. L'expérience la plus marquante a été celle réalisée après le tremblement de terre de 2010, qui a particulièrement touché la ville de Talca, au Chili, où j'habitais à l'époque. J'ai participé à un projet de reconstruction des espaces publics de cinq villages de la région du Maule en tant que responsable de la participation citoyenne. Ma mission était de faire participer les habitants des villages concernés à l'élaboration de cinq projets urbains dans chacun des villages. Ces expériences ont éveillé mon intérêt pour la participation citoyenne. J'ai ensuite voulu compléter cette approche pratique de la participation avec une réflexion théorique. C'est ainsi que, dans le cadre de mon mémoire de Master en science politique, j'ai étudié les effets de la participation institutionnelle dans le domaine de l'environnement au Chili. Par la suite, lorsque j'ai commencé ma thèse de doctorat, j'ai désiré approfondir cette recherche sur la démocratie participative au Chili en analysant des expériences institutionnelles de participation. J'ai donc mené un premier terrain exploratoire au Chili (de septembre à décembre 2012) afin de définir mon objet de recherche. Suite à de nombreuses rencontres avec des chercheurs<sup>45</sup>, des responsables politiques et des acteurs de la société civile<sup>46</sup>, j'ai vu dans la récente ratification de la Convention n° 169 de l'OIT par l'État chilien une bonne opportunité d'étude, dans la mesure où l'application de la Convention allait entraîner la création d'espaces de participation pour les

---

<sup>44</sup> Maîtrise en science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (2005-2006) et Master en Droits de l'homme à l'University College London (2006-2007).

<sup>45</sup> En particulier du Centre d'études interculturelles autochtones (Centro de Estudios Interculturales Indígenas) qui regroupe des académiciens de plusieurs universités chiliennes (Universidad Diego Portales, Pontificia Universidad Católica de Chile et Universidad de Humanismo Cristiano).

<sup>46</sup> J'ai eu notamment plusieurs rencontres avec le directeur du Programme autochtone (<http://www.politicaindigena.org>) de la Fundación Felipe Herrera, organisation soutenue par les Nations unies, et de la fondation Ford, ayant des liens étroits avec des hommes politiques du regroupement des partis de gauche, la Concertación.

peuples autochtones et donc la possibilité d'analyser un domaine jusque-là peu abordé par les études en sciences sociales au Chili (cf. cadre théorique).

Une fois l'objet de recherche défini, j'ai réalisé un deuxième terrain (d'octobre à décembre 2013) afin d'enquêter sur l'une des premières initiatives créées dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention n° 169 de l'OIT : la Table de consensus. Puis, un troisième terrain (de décembre 2014 à février 2015) dans la région du Maule avait pour but d'observer le processus de consultation mené par les agents régionaux. Finalement, entre février et mars 2016, j'ai réalisé un dernier voyage au Chili pour rencontrer les (auto)exclus des dispositifs de la participation institutionnelle. J'ai contacté le porte-parole d'une communauté en lutte pour la récupération des terres et territoires autochtones, la communauté autonome de Temucucui, et des dirigeants autochtones de la principale commune de Santiago, Cerro Navia, ayant refusé de participer aux processus de consultation autochtone.

La porte d'entrée de mon travail de terrain a été celle ouverte en premier lieu par des membres du gouvernement. En effet, j'ai pu commencer mes enquêtes avec l'aide de relations personnelles, en particulier une ancienne camarade de lycée qui travaillait au ministère de l'Économie et un cousin par alliance qui était conseiller culturel au Conseil de la culture de la région du Maule. Ce sont eux qui m'ont mise en contact avec des membres du gouvernement ayant participé d'une manière ou d'une autre aux processus étudiés. Par la suite, c'est par l'intermédiaire d'un collègue ayant travaillé sur le mouvement autochtone au Chili que j'ai réussi à contacter le porte-parole de la Communauté autonome de Temucucui.

Mon expérience professionnelle précédente, le processus de construction de l'objet de recherche, ainsi que les réseaux mobilisés pour mener à bien mon enquête, relèvent d'une position sociale parmi les dominants. Ce positionnement m'a permis de me retrouver parmi des fonctionnaires chiliens et a donc eu l'avantage de faciliter mon entrée dans des terrains plutôt fermés aux regards extérieurs, telle une table de négociation nationale. Les agents du gouvernement que j'ai contactés ont toujours accepté mes demandes d'entretien et, de façon générale, j'ai été satisfaite des entretiens réalisés. Je n'ai en effet pas rencontré de difficultés particulières pour entrer dans le vif des sujets abordés, les agents du gouvernement allant même jusqu'à évoquer des anecdotes plus confidentielles ou à s'engager dans des discussions plus personnelles ou théoriques. Les entretiens avaient généralement lieu dans leur bureau ou dans des cafés, dans un contexte qui m'était familier du fait de mon propre parcours social, et donc dans lequel je me sentais à l'aise, d'autant plus que le type d'interaction – un entretien pour une recherche en sciences sociales –



était clairement posé et accepté. Ce positionnement aussi marqué au sein des gouvernants a en revanche représenté un obstacle pour accéder aux acteurs autochtones. D'une part, lors de mon deuxième terrain, j'ai eu plus de difficulté à prendre contact avec eux, soit à cause d'un manque de relations interpersonnelles soit du fait qu'ils soient dispersés sur le territoire chilien, ou encore en raison de refus de diverses natures (refus d'être interviewé ou enregistré). D'autre part, les contextes d'entretien m'étaient moins familiers (dans des *Rukas*<sup>47</sup> ou chez eux) ou les entretiens eux-mêmes plus difficiles à réaliser (par téléphone), ce qui m'a poussée à faire quelques « impairs ». La facilité de contact avec les fonctionnaires contraste fortement avec les difficultés apparues lors de mes premières relations avec les Mapuche. En voici quelques exemples : m'adresser par ignorance au grand personnage qu'est le *Machi*<sup>48</sup> sans lui montrer aucun signe de respect distinctif, mon interpellation par la police lorsque je sortais de la maison très surveillée d'un dirigeant mapuche de la zone dite « rouge » de la région de l'Araucanía, ou m'entendre dire par quelqu'un à qui je demandais mon chemin « Vous feriez mieux de rentrer chez vous, dans les quartiers aisés d'où vous venez ». Ces exemples et bien d'autres révèlent la tension latente entre la population chilienne et les Mapuche. Je l'ai tout particulièrement ressentie dans une famille chilienne qui me recevait généreusement lors d'un séjour à Angol (région de l'Araucanía) et dont les langues se sont déliées contre les Mapuche quand je leur ai parlé de mon sujet d'étude. Cette réticence, voire cette opposition, à mon travail s'est répétée à plusieurs reprises. Un conseiller mapuche d'un sénateur de la région du Bío-Bío (VIII) qui s'était manifestement renseigné à mon sujet, m'a interrogée de façon accusatrice sur ma famille et mes idées politiques. Par ailleurs, ceux que l'on pourrait désigner comme des « intellectuels Mapuche » ne sont pas toujours venus aux rendez-vous fixés ou bien ont posé des conditions quant à la conduite de l'entretien au nom du principe de « réciprocité » mapuche que j'ai accepté, ce qui ne les a pas empêchés finalement de se défilier. Ces expériences ont eu le mérite de mettre en lumière les enjeux en termes de pouvoir des études sur les peuples autochtones (Gagné, 2008), le champ universitaire étant un lieu de lutte important pour l'affirmation des Mapuche dans une perspective d'autodétermination<sup>49</sup>. Les raisons qui expliquent les réticences que j'ai ressenties à l'égard de mon enquête relèvent sans doute de différents facteurs : elles peuvent exprimer une contestation politique plus générale, une distance culturelle, une simple stratégie de discrétion de la part des

---

<sup>47</sup> Une *Ruka* est une maison traditionnelle mapuche.

<sup>48</sup> Un *Machi* est un guérisseur traditionnel et une autorité religieuse pour les Mapuche.

<sup>49</sup> Voir par exemple : Marimán P., Caniuqueo S., Millalén J., Levil R., (2006) *¡...Escucha, winka... ! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*, LOM Ediciones, 278 p.

responsables des consultations autochtones, un manque de temps, ou encore une méfiance à mon égard. Quoi qu'il en soit, si ces échecs, maladresses et mésaventures m'ont placée dans des situations inconfortables, elles ont toutefois rendu palpable l'opposition entre les mondes « autochtone » et « *wingka* » (non Mapuche). En d'autres termes, ces obstacles m'ont mise devant des codes sociaux, des principes moraux et des savoirs divers qui m'étaient jusque-là étrangers et qui m'ont conduite, dans un premier temps, à matérialiser les clivages auxquels se confrontait ma recherche. Ces expériences, ressenties sur le moment comme négatives, me confortaient aussi dans l'idée que mon approche devait se situer dans un cadre institutionnel. Cependant, il n'était pas possible de faire l'impasse sur les acteurs autochtones de mon objet de recherche. Étudier la participation autochtone, même limitée au cadre institutionnel, implique d'analyser les interactions entre agents de l'État et acteurs autochtones. Il était donc nécessaire d'intégrer la vision des deux acteurs en question. Comment ai-je finalement pu accéder aux acteurs autochtones en dépit de ma position ?

J'ai compris que ma bonne foi et mes intentions sincères de tisser un lien avec des acteurs autochtones liés de près ou de loin aux processus étudiés ne suffisaient pas à mener à bien ma recherche, malgré le cadre de recherche universitaire. Il me fallait donc « accepter la situation sociale dans son caractère violent et conflictuel, pour pouvoir ensuite tenter de m'en extraire » (Naepels, 1998, p. 192). Dans un effort pour prendre des distances avec le milieu gouvernemental à partir duquel j'avais fait mon entrée sur le terrain, je me suis progressivement dépouillée de mes habits « chiliens » qui m'avaient permis de m'intégrer tout naturellement dans les arènes de l'État chilien, pour me rhabiller en « Française » et transmettre ainsi une certaine extériorité par rapport à la réalité chilienne. Cette transformation m'a permis de faire l'expérience de ma propre relativité identitaire et d'effacer progressivement le clivage apparent avec le milieu autochtone. Discrètement, à partir de ma propre expérience de mixage culturel, s'est installée une empathie, une curiosité émotionnelle et intellectuelle de l'autre, partagée avec ceux que je croyais si différents. Ce vécu, que je rationalise aujourd'hui, a eu lieu au moment de mon congé maternité. J'ai en effet profité de cette période pour essayer d'approfondir des liens tissés au Chili. Sachant qu'un acteur clé de la Table de consensus était écrivain, j'ai décidé de le recontacter par courrier électronique en me disant que l'écriture pourrait nous rapprocher. Un échange épistolaire s'est alors installé et la magie de l'écriture nous a permis de pénétrer dans une intimité réciproque. Des courriers relatant des rêves, des récits d'enfance et d'engagement ont permis d'avoir une approche plus sensible. J'ai ainsi entrevu qu'une toute autre relation d'enquête était possible,

dans laquelle j'ai raconté ma vie et partagé des sentiments liés, par exemple, au fait de se sentir étranger chez soi. Par la suite, mon expérience de terrain s'est transformée, s'inscrivant dans une démarche plus humaine et moins intellectuelle. J'abordais ainsi mon troisième terrain au Chili avec la certitude que des liens pouvaient se tisser avec des acteurs autochtones. Lors de mon travail de terrain dans la région du Maule, j'ai donc abordé les enquêtés sur un mode relationnel plutôt informel : j'ai éteint mon magnétophone ; j'ai partagé des moments conviviaux avec des dirigeants Mapuche autour d'une tasse de thé ou d'un déjeuner ; ma nouvelle identité de mère m'a fait partager des moments de complicité féminine avec une mère mapuche et sa fille ; j'ai ressenti la discrimination en accompagnant une famille dans des démarches administratives ou lors d'un déjeuner dans un restaurant... Et, finalement, les rencontres avec les dirigeants autochtones rencontrés lors de mon dernier séjour au Chili sont devenues fluides, se soldant par un rapport plus libre de part et d'autre. Mais, si j'ai réussi à me rapprocher de certains dirigeants autochtones, c'est sans doute aussi parce qu'eux-mêmes avaient déjà été en contact avec les codes institutionnels, ceux des dominants.

Le cadre théorique et la démarche empirique ayant été présentés, nous exposerons dans la partie finale de cette introduction notre problématique, nos hypothèses et le plan de la recherche.

### **3. Problématique, hypothèses et plan de la recherche**

Dans un contexte de démocratisation des États latino-américains, des politiques multiculturelles à l'égard des peuples autochtones se développent comme une dimension nécessaire de cette transformation. La ratification de la Convention n° 169 de l'OIT par l'État chilien apparaît dans ce contexte comme un événement clé de cette évolution. Parallèlement, dans le contexte d'un développement du modèle économique primo-exportateur, les dispositifs participatifs voient le jour comme des instruments permettant de pacifier les conflits suscités par ces activités. Ceci étant, la participation institutionnelle des autochtones ne se limite pas à ce seul cadre. Elle a aussi pénétré l'action publique – sphère où le rapport de force entre domination étatique et processus de résistance autochtone se pose tout particulièrement. Dans un contexte de pénétration croissante de la consultation autochtone dans l'action de l'État, il s'agit de mettre en lumière les enjeux

autour de la participation des autochtones à l'exercice du pouvoir au Chili et les tensions intrinsèques à ces dispositifs : entre domination et émancipation, institutionnalisation et résistance, formalisation et émergence ethnique.

Comment l'application d'une norme exogène engage-t-elle, dans la pratique, la question de la domination historique de l'État sur les peuples autochtones ? En quoi les dispositifs de participation autochtone établis au sein de l'État chilien en accord avec la Convention n° 169 de l'OIT créent-ils un nouveau cadre de relations politiques ? Nous aborderons cette problématique générale à partir de trois ensembles de questions. D'une part, en quoi le fonctionnement bureaucratique se trouve-t-il affecté par le respect des standards imposés par la Convention n° 169 ? Quels types de transformations cette intégration produit-elle dans les modes de gouvernement des peuples autochtones ? Comment les acteurs étatiques s'approprient-ils cet instrument ? D'autre part, comment, à travers cette innovation institutionnelle, la participation des autochtones s'articule-t-elle avec la prise de décision et la critique de l'État ? Quelle place les autochtones occupent-ils dans les processus d'élaboration des décisions qui les affectent directement ? Face aux limites de l'offre participative, comment les autochtones participent-ils, délibèrent-ils et diffusent-ils leurs revendications au sein de ces dispositifs ? Finalement, peut-on mesurer les effets politiques de l'incorporation d'une norme participative en termes de renforcement de citoyens historiquement marginalisés ? Comment ces initiatives institutionnelles peuvent-elles paradoxalement constituer des foyers de résistance pour les peuples autochtones ?

Nous soutenons que les effets de la mise en œuvre d'une politique multiculturelle, associée tout particulièrement au droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones, ne sont pas unilatéraux. D'un côté, les dispositifs de la participation autochtone, contrairement à ce qui est souvent soutenu, ne sont pas de simples mécanismes de « domestication » (Neveu, 2011). Au contraire, la génération d'une réglementation pour la consultation autochtone et sa postérieure mise en œuvre sont bien la matérialisation d'un conflit politique entre peuples autochtones et État chilien. Il existe bel et bien des leviers de résistance au sein même des dispositifs de participation autochtone. À l'autre pôle, les dispositifs participatifs ne parviennent pas à brider les asymétries de pouvoir dans les processus de prise de décision. Dans ce sens, l'application de la Convention n° 169 aboutit à un bilan nuancé, ce qui ne signifie pas pour autant une absence d'effets. La mise en œuvre de la consultation préalable, libre et éclairée a bien des effets contrastés. D'une part, des « mutations des manières de gouverner » (Gourgues, Rui et Topçu, 2013, p. 19) se traduisent en des transformations plus ou moins subtiles au sein du système politico-administratif. D'autre part,

du côté des acteurs autochtones, les dispositifs participatifs sont un espace de mobilisation pour leurs droits spécifiques voire même d'affirmation d'identités collectives qui participe à la configuration d'un sujet politique autochtone.

Nous allons aborder cette problématique en privilégiant une approche qui consiste à croiser plusieurs courants théoriques et thématiques de recherche et différents terrains d'enquête, pour sortir de la vision binaire de la réalité sociale. Il s'agit d'apprécier, au-delà de la vision dichotomique de la participation des autochtones – comme instrument néolibéral de l'action publique ou mécanisme d'émancipation sociale et politique – les conditions d'émergence, les formes concrètes de mise en œuvre et la portée de la participation institutionnelle des autochtones.

Premièrement, nous réaliserons une mise en perspective historique. L'attention sera alors portée sur la genèse des dispositifs participatifs autochtones au Chili dans le contexte latino-américain. Nous nous interrogerons donc sur les conditions d'émergence des instruments de gouvernance spécifiques pour aborder la question autochtone dans ce pays. Pourquoi cette norme exogène s'impose-t-elle comme un impératif absolu ? Qu'est-ce qui explique qu'au Chili, à la fin de la première décennie des années 2000 des gouvernants se soient penchés sur la question autochtone, et plus particulièrement sur la Convention n° 169 de l'OIT ? L'institutionnalisation des droits des peuples autochtones reconnus dans la Convention s'inscrit dans un contexte global d'émergence et de circulation du concept de multiculturalisme, associé à des principes de participation et d'*empowerment* promus par les organismes internationaux. Mais, au-delà, quel est le contexte local qui rend possible la ratification et postérieure application de la Convention n° 169 ? Selon nous, l'intérêt porté à la Convention n° 169 réside dans une convergence d'intérêts et d'attentes d'acteurs divers qui demandent une solution à un conflit de longue date entre État et peuples autochtones.

Dans un deuxième temps, il sera question d'analyser comment les acteurs concernés se sont approprié cet instrument et de quelle façon ils se sont investis au sein de ces instances de participation institutionnelle. L'objectif sera alors de comprendre le processus d'institutionnalisation des dispositifs de participation autochtone et d'analyser ses mécanismes à partir des transformations au sein de l'administration publique et des structures sociales

autochtones. Nous étudierons ces processus à travers l'analyse de l'inscription juridique de la participation autochtone, puis de l'étude des trajectoires, des stratégies politiques et des processus de recrutement d'autochtones s'étant engagés dans ces procédures participatives. Premièrement, nous analyserons le phénomène d'ethnisation de l'administration publique à partir duquel émerge la figure de l'« ethno-bureaucrate ». Deuxièmement, nous étudierons le phénomène de la professionnalisation des acteurs autochtones qui s'y sont investis. La comparaison de ces processus avec les autochtones ayant refusé d'y participer nous permettra de montrer comment se construit la figure de l'« Indien autorisé », terme popularisé par Charles Hale (2002, 2004), en opposition à celle de l'« Indien terroriste ».

Un troisième volet de cette réflexion a trait à la place des autochtones dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Nous analyserons comment, à travers la dynamique délibérative et le processus de prise de décision, les dispositifs participatifs se partagent entre reproduction de la domination et affirmation autochtone. Premièrement, nous nous attacherons à montrer comment, au travers d'opérations de cadrage, les principes de domination se reproduisent à l'intérieur de ces instruments de gouvernance. Ensuite, nous étudierons la manière dont les participants autochtones contestent ces dispositifs. En mettant en avant des savoirs experts (juridiques, méthodologiques, autochtones), ils plaident en faveur de la défense de leurs droits et parviennent, dans une certaine mesure, à s'affranchir du contrôle étatique. Les participants autochtones voient leurs capacités d'expression et d'action renforcées et dépassent – ne serait-ce que de manière momentanée – les limites de la participation. Dans un deuxième temps, nous nous interrogerons sur la question de la portée de la participation des peuples autochtones à la prise de décisions.

Finalement, nous nous pencherons sur la façon dont les dispositifs participatifs contribuent à la configuration d'un sujet politique et à asseoir leur pouvoir sur la scène politique. De nouvelles pistes d'analyse s'ouvriront en considérant le concept d'« autochtonie » – entendu en tant que mode de gouvernance et registre d'énonciation du politique – comme étant au cœur des dispositifs délibératifs (Boccaro, 2007). D'une part, la perspective de l'« autochtonie » comme mode de gouvernance permet de comprendre comment l'État met en scène – par le biais des dispositifs participatifs qui se focalisent et rendent visibles les autochtones – des rites populaires, associés au monde autochtone, ce qui n'exclut pas pour autant la formulation de la part d'autochtones de demandes sociales plus classiques. D'autre part, la mobilisation de

l' « autochtonie » par les autochtones dans les espaces de délibération institutionnels participe au processus de constitution de soi comme sujet auquel l'État doit accorder un certain nombre de droits. Les autochtones se saisissent alors des dispositifs participatifs, dont les limites sont manifestes, pour les transformer en opportunités de s'exprimer, d'offrir une (nouvelle) représentation d'eux-mêmes et de donner de la visibilité à leurs revendications.

En conclusion, nous réaliserons une réflexion synthétique autour de la spécificité de l'association des autochtones à l'élaboration de décisions publiques qui les concernent en précisant les dimensions prises par la participation autochtone.

# PREMIÈRE PARTIE :

## PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Si la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT par l'État chilien en 2008 est présentée comme un « tournant » majeur, elle s'inscrit dans une histoire qui explique, en partie, les conditions d'émergence de pratiques de participation autochtone au Chili. Il nous semble intéressant de rappeler le contexte socio-historique à l'échelle du continent et du pays afin de pouvoir mettre en perspective l'évolution engendrée par la construction d'une offre publique de participation autochtone au Chili.

Pour expliquer l'avènement de la participation autochtone au Chili, une première série de réponses réside dans une approche macrosociale. Le contexte global d'émergence des droits des peuples autochtones et de circulation des politiques de la diversité, associé à des principes de participation et d'*empowerment* promus par les organismes internationaux, s'avère nécessaire pour comprendre la genèse de la participation autochtone. Dans les mots de Bengoa et Caniguan (2011, p. 10), « ce qui se passe dans le monde autochtone au Chili est interdépendant, et chaque jour avec plus de force, de ce qui arrive dans le reste de l'Amérique latine, ainsi que dans d'autres parties du monde »<sup>50</sup>. Ainsi, le temps qui sépare la présentation par le président Patricio Aylwin d'un projet pour la ratification de la Convention n° 169 en 1990, de sa ratification effective en 2009 coïncide avec la construction d'un mouvement international qui, tel que suggéré par Irène Bellier (2017, p. 8),

a obtenu au moins deux gains : la consécration de la catégorie « peuple autochtone » pour distinguer certaines populations dans l'ensemble colonial (et post-colonial) ; la reconnaissance de droits collectifs qui viennent compléter l'arsenal de droits humains protecteurs des individus.

Par ailleurs, dans son étude sur les dynamiques participatives en Amérique latine, David Garibay (2015) soulève la relation entre la mise en place de mécanismes participatifs et la reconnaissance d'identités ethniques. Dans différents pays d'Amérique latine, des politiques nationales ou locales

---

<sup>50</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Lo que ocurre en el mundo indígena en Chile es interdependiente, y cada día con mayor fuerza, de lo que ocurre en el resto de América Latina y también en otras partes del mundo* » (Bengoa et Caniguan, 2011, p. 10).



ont, à différents degrés et avec des modalités différentes, reconnu l'existence de populations autochtones et des formes d'organisation politique propres (Recondo, 2005, 2007) – évolution qui s'inscrit plus largement dans différents modes d'application du multiculturalisme en Amérique latine (López Caballero, 2011 ; Gros et Dumoulin, 2011). L'histoire du droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones se situe dans un cadre temporel et géographique plus large qui a ouvert la voie à une progressive reconnaissance des droits autochtones au Chili. Cette évolution vers la reconnaissance des droits des peuples autochtones s'opère dans le contexte largement conflictuel d'une démocratisation inachevée, traversé par une forte contestation sociale et une fragilisation de la légitimité des autorités politiques. De ce point de vue, les dispositifs participatifs s'alignant sur la Convention n° 169 reprennent des pratiques ou des expériences gouvernementales passées et s'insèrent dans une évolution (incertaine), tendant vers une institutionnalisation du droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones. C'est donc l'histoire d'un processus inachevé que nous allons retracer ici.

## **Chapitre 1 :**

### ***L'émergence des droits des peuples autochtones en Amérique latine***

De la conquête à nos jours, les autochtones ont occupé une place particulière dans l'histoire de la plupart des États latino-américains. Selon Cloud, González et Lacroix (2013, p. 42),

Malgré des variations nationales et temporelles des politiques, l'autochtonie a de manière générale été largement discutée, négociée, attribuée et utilisée dans un cadre fondamentalement légaliste en Amérique latine. *El Indio, el indígena, el nativo, el aborígen, el originario*, et par extension *el campesino* (paysan) constituent autant de déclinaisons nominatives successives qui mettent en évidence un traitement spécifique et continu, historique et légal de l'autochtone dans cette région diversifiée.

Le statut des peuples autochtones a ainsi varié au fil des années et des changements de régime politique. Leur reconnaissance dans l'histoire récente n'a pas modifié la place qu'ils occupent dans l'échelle sociale, généralement les niveaux les plus bas. À travers l'analyse des variations historiques et des enjeux actuels associés à la question autochtone en Amérique latine, nous dégagerons certaines dynamiques à l'œuvre qui nous permettront de mieux comprendre les enjeux de la consultation libre, préalable et éclairée au Chili.

Ce chapitre propose d'analyser la question du processus d'émergence des droits des peuples autochtones. Aborder la question de savoir « qui » sont les autochtones semble indispensable pour saisir le processus d'élaboration de la catégorie de « peuples autochtones » comme sujets de droit. Nous verrons ensuite que la mobilisation des peuples autochtones en Amérique latine pour leur reconnaissance juridique en tant que sujets collectifs s'est traduite par un processus de transformation graduelle des ordres juridiques et politiques des États de la région. Enfin, nous nous focaliserons sur les enjeux gravitant autour du droit à la consultation préalable, libre et éclairée des peuples autochtones en Amérique latine, ce qui constitue actuellement une revendication fondamentale des peuples autochtones, mais aussi une problématique centrale pour les États et les entreprises privées et publiques. Notre prétention n'est pas celle d'évoquer en détail la situation de la consultation autochtone dans les autres pays de la région ; il s'agit plutôt de les survoler pour contextualiser la situation du Chili.

## 1. Qu'est-ce qu'un peuple autochtone ?

La définition de ceux initialement désignés comme « Indiens » par les premiers colons espagnols et que l'on reconnaît aujourd'hui par l'expression « peuples autochtones » en français, « *indigenous peoples* » en anglais ou « *pueblos indígenas* » en espagnol est variable, à l'instar des méthodes utilisées pour leur recensement<sup>51</sup>. En 2010, le nombre d'autochtones en Amérique latine s'élèverait à environ 45 millions de personnes, ce qui représente 8,3 % de la population de la région (CEPAL, 2014). Cette population regroupe plus de 600 peuples ou groupes identifiés. La diversité au sein de ce groupe relève également des phénomènes migratoires, sachant que la population autochtone habitant dans les centres urbains du continent est démographiquement très importante<sup>52</sup>. Des quartiers autochtones prolifèrent actuellement dans des villes telles que Lima, La Paz, Quito ou Santiago, donnant naissance à une nouvelle réalité de marginalité autochtone (Chase Smith, 2003). Par exemple, au Chili, plus de 75 % de la population autochtone vit dans des zones urbaines, dont 30 % dans la région Métropolitaine – phénomène qui se traduit notamment par le fait que plus de 78 % de la population autochtone ne parle ni ne comprend la langue de leur peuple d'origine (CASEN, 2015). De fait, Bengoa (2009, p.17) explique que la diversité de cette population est aussi donnée par le fait qu'il s'agisse

[d']une migration faite d'allers-retours, avec une maison dans la communauté et une autre en ville, avec des activités productives et des activités commerciales urbaines, avec des emplois urbains si possible. Les jeunes, pour leur part, étudient, retournent à la campagne [pour] travailler, avec quoi ils payent leurs études, et ainsi les frontières qui séparent le rural de l'urbain se brisent<sup>53</sup>.

De plus, le poids démographique des autochtones dans les États latino-américains est variable. Le Mexique en compte plus de 13 millions, ce qui représente environ 13 % de la population de

---

<sup>51</sup> Sur la variation des critères relatifs au caractère indigène/autochtone d'un peuple, d'une société ou d'un groupe ethnique, ainsi que sur les enjeux politiques des processus de nomination et de catégorisation, voir : Bellier, I. 2013, *Peuples autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance*, Paris, L'Harmattan et Bellier I., 2009, « Autochtones », *EspacesTemps.net*, Mensuelles, disponible en ligne sur: <https://www.espacestemp.net/articles/autochtone/> [consulté le 16 janvier 2018]. Sur la construction de la démographie des peuples autochtones voir : CEPAL, 2014.

<sup>52</sup> Irène Bellier (2013, p. 20) signale que 50 % des autochtones vivent en contexte urbain.

<sup>53</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Hoy es una migración de ida y vuelta, con casa en la comunidad y en la ciudad, con actividades productivas y con actividades comerciales urbanas, con empleos urbanos si es posible. Los jóvenes, por su parte, estudian, vuelven al campo a sus trabajos, con eso pagan sus estudios, y así se rompen las fronteras que separan lo rural de lo urbano. En el Alto se habla el castellano y el aymará* » (Bengoa, 2009, p. 17).

l'État, tandis qu'au Guatemala et en Bolivie, où ils constituent environ 6 millions d'individus, les autochtones représentent la majorité de la population, ce qui met en question l'utilisation du concept de « minorité » utilisé traditionnellement pour nommer cette catégorie de la population (Bellier, 2013). La situation de ces deux pays contraste avec celle d'autres pays où les autochtones ne représentent qu'une minorité de la population. C'est le cas du Brésil (0,4 %), du Venezuela (2,2 %) et de l'Argentine (2,4 %). Dans le cas du Chili, l'enquête CASEN (2015) dénombre 1 585 680 personnes s'auto-identifiant comme appartenant à l'un des neuf peuples autochtones reconnus par la loi, ce qui représente 9 % de la population chilienne<sup>54</sup>. Ce même poids démographique se retrouve dans d'autres pays tels le Nicaragua, le Honduras, le Panama et l'Équateur, où la population autochtone est proche des 10 %<sup>55</sup>.

Les Nations unies comptent environ 400 millions de personnes appartenant à des centaines de peuples, différemment nommés et réglementés dans 90 États. La Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) signale que, au vu de l'immense diversité des peuples autochtones dans les Amériques et le reste du monde, une définition stricte et fermée risquerait d'être beaucoup trop vaste ou trop restrictive<sup>56</sup>. C'est avec la reconnaissance progressive des droits des peuples autochtones sur la scène internationale que des critères d'identification voient le jour. Le rapport de José Martínez Cobo, qui examine les conditions de la discrimination des populations autochtones, propose une première série d'éléments pour leur identification. Pour cet auteur (1987, p. 50),

les communautés, peuples et nations autochtones sont ceux qui présentent une continuité historique avec les sociétés précédant la conquête et la colonisation de leurs territoires, qui se considèrent comme distincts des autres secteurs de la société dominant aujourd'hui ces territoires, totalement ou

---

<sup>54</sup> Dont 83,8 % de Mapuche, 6,8 % d'Aymaras, 4 % de Diaguitas, 2 % d'Atacameños, 1,7 % de Quechuas, 1 % de Collas, 0,3 % de Kawashkars, 0,3 % de Rapa Nui et 0,0 % (131 personnes) d'Yámanas. L'enquête CASEN (2015) identifie l'appartenance à un peuple autochtone à travers la question suivante : « Au Chili, la loi reconnaît neuf peuples autochtones, appartenez-vous ou êtes-vous descendant de l'un de ces peuples ? » (« *En Chile, la ley reconoce nueve pueblos indígenas, ¿pertenece usted o es descendiente de alguno de ellos?* »). Disponible en ligne sur : [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Resultados\\_pueblos\\_indigenas.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_pueblos_indigenas.pdf) [consulté le 16 janvier 2018].

<sup>55</sup> Au Pérou, la population autochtone représente environ 15 % de la population totale. Ce chiffre a été calculé à partir de la réponse donnée à la seule question en matière d'ethnicité incorporée dans le recensement : celle concernant la langue maternelle.

<sup>56</sup> CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 décembre 2009, paragraphe 25.

partiellement. Constituant des secteurs non dominants des sociétés, ils sont déterminés à préserver, développer et transmettre aux générations futures leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, sur la base de leur existence continue en tant que peuple, en accord avec leurs propres systèmes culturels, leurs systèmes légaux et leurs institutions sociales<sup>57</sup>.

Par la suite, l'Organisation internationale du travail, dans sa Convention n° 169 indique que :

1. La présente Convention s'applique :

(a) aux peuples tribaux dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale ;

(b) aux peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme autochtones du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles.

2. Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente Convention.

Le fait d'établir un sujet collectif, les « peuples autochtones », comme sujet de droits reconnus est une innovation importante de la Convention n° 169 de l'OIT par rapport au droit international existant au moment de son entrée en vigueur<sup>58</sup>. La Convention établit ainsi des critères objectifs et subjectifs (Aylwin, 2013 ; Cloud, González et Lacroix, 2013 ; Oxfam, 2015) pour déterminer les bénéficiaires des droits qui leur sont reconnus. La Convention ne définit pas de façon exhaustive

<sup>57</sup> Martínez Cobo J., 1987, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, E/CN.4/sub.2/1983/21/Add.8, « Conclusions, Proposals, Recommendations », p. 50, para. 379. Disponible en ligne, sur : [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MCS\\_xxi\\_xxii\\_e.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MCS_xxi_xxii_e.pdf) [consulté le 16 janvier 2018]. Traduit de l'anglais par Irène Bellier (2013, p. 19) : « *Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or part of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems* ».

<sup>58</sup> La Convention n° 107 de l'OIT s'appliquait aux « membres des populations tribales ou semi-tribales dans les pays indépendants, dont les conditions sociales et économiques correspondent à un stade moins avancé que le stade atteint par les autres secteurs de la communauté nationale et qui sont régies totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale » (art. 1.a).

ce qu'elle entend par « peuples autochtones », mais réalise une description en vue d'établir leurs caractéristiques socioculturelles et leurs particularités historiques. Dans ce sens, l'élément objectif est donné par des traits sociaux, culturels, économiques, juridiques et institutionnels distinctifs. De plus, la Convention exige un élément objectif et historique, à savoir l'antériorité de l'occupation d'un territoire. L'élément subjectif se trouve dans l'article 1.2 qui stipule l'auto-identification comme critère pour la détermination des groupes auxquels la Convention s'applique. Ce critère est établi comme une condition requise pour la reconnaissance de l'identité autochtone individuelle ou collective.

Si la question de la compréhension de qui sont les peuples autochtones reste complexe, un détour historique par les évolutions juridiques et législatives, ainsi que par les mobilisations des acteurs autochtones pour la reconnaissance de leurs droits en Amérique latine, nous semble pertinent pour appréhender le phénomène de récupération d'identités propres et les transformations constitutionnelles, juridiques et politiques qui sont à l'origine de l'affirmation (des droits) des peuples autochtones et de la mise en cause de leur rapport avec les sociétés dominantes.

## ***2. Les transformations dans la relation entre l'État et les peuples autochtones : de l'État assimilationniste à l'État multiculturel***

De la conquête à nos jours, les gouvernants et les sociétés dominantes de nombreux pays d'Amérique latine ont adopté diverses approches et façons de nommer les autochtones, allant de l'extermination physique des « Indiens » au cours de la colonisation à l'instauration actuelle d'États dits plurinationaux en Équateur et en Bolivie, en passant par des politiques d'assimilation forcée au profit des « Nations blanches » (Cloud, González et Lacroix (2013). Il nous semble important de retracer brièvement à présent les principales caractéristiques historiques liées aux peuples autochtones afin de comprendre l'évolution du statut juridique et politique des autochtones en Amérique latine.

## **2.1. L' « Indien » de la période coloniale**

À l'arrivée des Européens, de nombreux peuples autochtones habitaient sur le continent américain. Ces peuples avaient des systèmes normatifs qui régulaient leur vie communautaire et familiale, ainsi que leur relation à la terre et leur environnement naturel. Chacun de ces peuples avait une base territoriale au sein de laquelle leurs autorités exerçaient leur pouvoir juridique, politique et militaire, entre autres (Aylwin, 2002). À travers un processus de « domestication » (Martínez, 1999), dans un système colonial rigide de domination et d'exploitation, les « Indiens » du continent latino-américain ont été dépouillés de leurs attributs essentiels en tant que nations souveraines, comme leurs territoires, leur capacité à souscrire des traités ou leurs propres formes de gouvernement – le cadre normatif de la « Doctrine de la découverte » étant au fondement du déni juridique, pour les peuples autochtones, de leur droit à gouverner leurs propres territoires et d'en exploiter leurs richesses (Aylwin, 2013). Seuls les *parlamentos*<sup>59</sup> célébrés entre les Espagnols et les Mapuche à l'époque coloniale, et à travers lesquels a été reconnue la souveraineté politique et territoriale de ces derniers au sud de la frontière marquée par le fleuve Bío-Bío en échange de la paix, font exception (Aylwin, 2013).

## **2.2. Indépendances étatiques et politiques assimilationnistes**

Les processus d'indépendance en cours dans la région au XIX<sup>e</sup> siècle et inspirés des idées libérales des États en question ont mis un terme aux institutions coloniales (comme l'*encomienda*)<sup>60</sup>. Les gouvernements républicains travaillant à la construction d' « États-nation » dans la région ont développé des politiques ayant pour objectif l'assimilation des autochtones aux cultures dominantes. Cloud, González et Lacroix (2013, p.48) expliquent que les « Indiens » « deviennent membres des nouveaux États, mais pas nécessairement des citoyens, un statut réservé aux personnes qui savent lire et écrire et aux propriétaires terriens ». Et que, de nouvelles formations, telles les *haciendas*<sup>61</sup>, continuent de servir d'instrument de domination sur les anciens

---

<sup>59</sup> Les *Parlamentos* correspondent à des traités conclus depuis le XVII<sup>e</sup> siècle entre la Couronne espagnole, puis le gouvernement chilien, et les Mapuche.

<sup>60</sup> L'*encomienda* est l'une des principales institutions de l'époque coloniale. Elle a joué un rôle clé dans les économies coloniales et dans le contrôle des Autochtone. Elle consiste en l'attribution d'une main-d'œuvre autochtone à des colons récompensés pour leurs actions envers la Couronne (*encomenderos*).

<sup>61</sup> Les *haciendas* ou *latifundios* est le nom donné aux grandes fermes en Amérique latine.

« Indiens ». Toujours en suivant ces auteurs, l'expansion territoriale des jeunes États se réalise alors à partir de la conquête de terres occupées par des populations autochtones, par le droit (contrats frauduleux ou expulsion) ou par les armes. Des guerres de conquête militaire des territoires autochtones sont menées au sein des fronts de résistance, comme la guerre dite de « Pacification de l'Araucanie » (1868-1883) au Chili ou celle appelée « Conquête du désert » (1879-1885) en Argentine. Dès lors, les autochtones sont dépouillés d'une large part de leurs terres, appropriées par des non-autochtones. Une fois l'ensemble des territoires autochtones conquis, les politiques assimilationnistes cherchent à instituer des « nations blanches », niant l'existence des peuples autochtones. D'après Aylwin (2013) ces politiques se manifestent notamment dans le domaine de l'éducation où les autochtones sont forcés d'intégrer des écoles qui reniaient leur langue, leur culture et leur histoire. Et dans le domaine religieux qui a été un autre vecteur d'assimilation des autochtones, les gouvernements de l'époque ayant confié aux missionnaires le devoir de christianiser et de « civiliser » les autochtones. Par ailleurs, la législation a également occupé un rôle central dans l'unification nationale : les systèmes normatifs des autochtones et la juridiction de leurs autorités étant méconnus par les nouvelles nations, les normes et institutions des nouveaux États sont imposées aux autochtones. Par la suite, des politiques protectionnistes sont élaborées afin de réserver des territoires à leurs anciens habitants autochtones. C'est le cas des lois promulguées au Chili entre 1860 et 1880 donnant naissance au processus de radiation des Mapuche dans certaines *reducciones*<sup>62</sup> (Aylwin, 2002). Bengoa (2000) soutient que la soumission des peuples autochtones quant aux différentes dimensions de leur vie (culturelle, juridique ou politique) a donné naissance à un système de colonialisme interne maintenu en vigueur jusqu'à nos jours, dans la mesure où ces peuples ne peuvent exercer de droit à la libre détermination. C'est là le paradigme persistant de « l'Indien sous tutelle » d'une autorité dont la nature varie dans le temps (États, églises, autorités locales, grands propriétaires terriens, etc.) (Yrigoyen R., 2009).

---

<sup>62</sup> Les *reducciones* (« réductions »), héritage des missions chrétiennes, sont des aires délimitées administrativement et où vivent les Mapuche. À partir de 1883, des « Títulos de Merced » sont octroyés aux propriétaires de ces terres.



### **2.3. Le métissage comme idéologie nationale**

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, une nouvelle idéologie à l'égard des peuples autochtones se répand au sein de la plupart des États latino-américains qui désormais promeuvent l'idée d'un métissage culturel – métissage considéré comme étant à l'origine des sociétés et constituant un objectif à atteindre au nom de la « modernisation » des pays (Cloud, González et Lacroix, 2013 ; Richards, 2010). D'après Cloud, González et Lacroix (2013, p.51), durant cette période,

certains aspects culturels des peuples autochtones sont valorisés dans le processus de construction des imaginaires nationaux. Les racines *indigènes* sont magnifiées dans les mythologies des États-nations, comme éléments d'une culture mère de la société métisse. Cette folklorisation institutionnalisée masque une réalité moins exaltante, celle de l'abandon forcé (ou fortement encouragé par les États) pour les peuples autochtones de leurs identités, histoires ou coutumes particulières pour devenir des citoyens *lambda* des régimes républicains en construction, façonnés sur les principes fondamentaux et connexes de la nationalité et de la citoyenneté.

Sur le plan institutionnel, ce changement repose sur l'indigénisme qui reconnaît et dénonce alors la situation de pauvreté et d'oppression dans laquelle les autochtones sont soumis. Cependant, cette approche considère la population autochtone comme un obstacle à l'intégration et à l'unité nationale des pays de la région, mais aussi à leur développement (Aylwin 2013). Par conséquent, l'indigénisme consiste principalement en l'intégration des autochtones dans les sociétés nationales et les systèmes de santé, d'éducation et de travail. Parallèlement, l'esprit de l'indigénisme veut que les dénommés « Indigènes » soient juridiquement protégés, ce qui inclut le droit pour les peuples autochtones à conserver (tout en moins en théorie) leurs institutions traditionnelles par le biais d'une législation et d'institutions indigénistes.

Une autre dynamique qui marque le début du XX<sup>e</sup> siècle est celle de la « paysannisation » et de la syndicalisation massive des populations rurales, autochtones comme non autochtones (Cloud, González et Lacroix, 2013). Ainsi, au Chili et dans d'autres pays de la région, des programmes de réforme agraire sont mis en œuvre dans le but de répondre à la problématique de la forte concentration de la propriété des terres rurales (Aylwin, 2013). Dans les années 1960, dans le cadre des politiques de l' « Alianza para el Progreso » (« Alliance pour le progrès »), des réformes sont mises en place afin de distribuer les terres agricoles de façon plus équitable. Si les

autochtones du Chili sont des bénéficiaires de ces politiques, ils le sont en tant que paysans pauvres et non en tant qu'autochtones. La catégorie « paysans » – issue d'une logique de classe – prend le pas sur la catégorie ethnique d' « Indigène ». De ce fait, la spécificité culturelle autochtone n'est pas reconnue dans la mise en œuvre de ces programmes dont l'effectivité est largement remise en cause (Bengoa, 2000). Preuve en est le fait que la population autochtone continue d'occuper les niveaux les plus bas de l'échelle sociale<sup>63</sup>. Parmi les causes de cette situation de pauvreté dans laquelle se retrouvent les populations autochtones, on distingue : la perte progressive de leurs terres ancestrales, la mise à mal de leurs économies communautaires et traditionnelles et la migration des zones rurales vers les centres urbains. En effet, la discrimination et les problèmes d'insertion professionnelle que les autochtones rencontrent en ville sont aussi des facteurs importants pour expliquer la situation de pauvreté dans laquelle ils se trouvent (CEPAL, 2006).

#### **2.4. Émergence autochtone et célébration de la diversité culturelle**

À partir des années 1960, des mouvements locaux, nationaux et internationaux voient le jour et s'articulent autour de l'appartenance ethnique et de la revendication des droits des peuples autochtones (Cloud, González et Lacroix, 2013<sup>64</sup>). Ces mouvements font émerger des acteurs politiques importants, de plus en plus visibles sur la scène publique latino-américaine, et permettent de mettre un terme à la marginalisation politique qui caractérisait les autochtones jusqu'alors. Pour expliquer cette émergence, Aylwin (2013) avance : les frustrations provoquées par les réformes agraires et politiques développées par les gouvernements ; la menace que constituent, pour leur subsistance, les projets liés à l'industrie minière, forestière, hydroélectrique, etc., menés par les États ou des entreprises privées ; la persistance de la marginalisation politique et économique dont ils font l'objet ; ainsi que les liens établis entre les

---

<sup>63</sup> De nombreux rapports internationaux mettent en évidence leur situation actuelle et leur persistante marginalisation et précarité. Voir, par exemple, les rapports des Nations unies, « *The state of the world's Indigenous people* » de 2009, 2014 et 2017. Disponibles en ligne sur : <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/news/2017/12/state-of-the-worlds-indigenous-peoples-iii-education/#more-27400> [consulté le 18 janvier 2018]. Nous analyserons plus précisément la situation socio-économique des autochtones au Chili dans le chapitre suivant.

<sup>64</sup> Mentionnons par exemple la confédération Shuar fondée en 1964 en Équateur, le premier congrès autochtone « Fray Bartolomé de las Casas » (1974) et le congrès national autochtone (1975) au Mexique, ou encore le congrès mondial des Peuples autochtones au Canada (1975) organisé par le World Council of Indigenous Peoples, l'une des organisations autochtones internationales les plus actives dans les années 1970-1980.

différents mouvements autochtones avec des organismes de coopération internationale non gouvernementaux et de droits humains. À noter aussi un contexte international favorable à l'émergence d'organisations autochtones supranationales qui permettent la représentation des peuples autochtones dans des instances internationales de discussion des droits autochtones (Nations unies, OIT, etc.). Au-delà de ces facteurs, Gros et Dumoulin (2011, p. 31) évoquent également le poids d'un « processus de libération cognitive » favorisé, entre autres, par l'entrée de l'école dans le monde rural, le basculement d'une partie de l'Église du côté des autochtones et l'arrivée de nouveaux alliés venus de la gauche ou du monde académique. L'historien José Bengoa (2000) parle d'*emergencia indígena* pour évoquer le retour des autochtones sur la scène publique sud-américaine dans les années 1990. C'est en Équateur, avec le « Soulèvement indigène » de 1991 convoqué par la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), qu'est réalisé le premier pas inaugurant une nouvelle période de mobilisations autochtones. L'insurrection du Chiapas (1994) – emblème du soulèvement autochtone dans le continent – a porté la question politico-autochtone au premier plan. C'est justement dans ce pays que, d'après Bengoa (2003), a eu lieu le dernier évènement marquant de cette période : la marche zapatiste et son entrée au Congrès de la République du Mexique en 2011. Au cours de cette décennie, un nouveau discours émerge, interpellant la société et l'État.

La principale caractéristique de l'émergence autochtone [...] est l'existence d'un nouveau discours identitaire, c'est-à-dire une « culture autochtone réinventée ». Il s'agit [...] d'une « lecture urbaine » de la tradition autochtone, réalisée par les autochtones eux-mêmes en fonction de leurs propres intérêts et objectifs. De ce fait, il s'agit d'un discours d'identité ethnique profondément ancré dans la tradition, mais avec une capacité de sortir de celle-ci et de dialoguer avec la modernité (Bengoa, 2005, p. 158)<sup>65</sup>.

Tout au long des dernières décennies, ces mouvements ont adressé aux États dans lesquels ils vivent une série de demandes et de revendications. Les demandes à caractère collectif qui visent notamment l'introduction de modifications juridiques et politiques permettant d'apporter une solution aux problèmes structureaux des peuples autochtones dans leur relation avec les gouvernements et la population non autochtone sont centrales. Parmi les revendications les plus

---

<sup>65</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *La característica principal de la emergencia indígena, al igual que muchos otros movimientos de tipo culturalista, es la existencia de un nuevo discurso identitario, esto es, una "cultura indígena reinventada". Se trata, como se ha dicho, de una "lectura urbana" de la tradición indígena, realizada por los propios indígenas, en función de los intereses y objetivos indígenas. Es por ello que se trata de un discurso de identidad étnica arraigado profundamente en la tradición, pero con capacidad de salir de ella y dialogar con la modernidad* » (Bengoa, 2005, p. 158).

importantes des peuples autochtones, Stavenhagen (2000) identifie : celles qui se réfèrent à la reconnaissance par les gouvernements du droit à l'autodéfinition et à un statut légal ; le droit à la terre et au territoire ; et le droit à l'identité culturelle, à l'organisation sociale, à la coutume juridique et à la participation politique. Pour sa part, la CEPAL (2006) distingue trois grands types de demandes autochtones en fonction de la situation démographique de ces peuples au sein de chacun des États. Lorsque les peuples autochtones constituent des minorités démographiques, ces derniers demandent des régimes d'autonomie afin de protéger leur territoire face aux intérêts économiques qu'ils considèrent comme une menace. Dans le cas où les peuples autochtones constituent des majorités démographiques, ceux-ci demandent la transformation des États et l'établissement de régimes démocratiques pluriels. Une autre réalité est celle des peuples vivant en situation d'isolement volontaire et luttant pour leur subsistance dans le cadre de l'expansion de projets extractivistes. De manière générale, ces dernières années, les luttes autochtones se sont centrées sur les demandes territoriales et politiques et, en particulier, sur leur autonomie et leur libre détermination.

## ***2.5. Du multiculturalisme à la plurinationalité et à l'interculturalité***

Dans les années 1980-1990, de profondes mutations d'ordre politique, juridique et économique d'inspiration néolibérale voient le jour en Amérique latine et ont un impact considérable sur la place et les droits des autochtones (Cloud, González et Lacroix, 2013). Pour Gros et Dumoulin (2011, p. 32),

il convient de faire un lien explicite entre la démocratisation des systèmes politiques, l'adoption des politiques économiques néolibérales, le processus de globalisation et la reconnaissance publique du multiculturalisme.

Dans ces années, suite aux conflits armés et aux régimes dictatoriaux, et grâce aux mobilisations autochtones, la région latino-américaine voit naître une série de lois qui définissent les peuples autochtones et l'envisagent comme un sujet de droits. Ces lois sont promulguées dans un contexte de « multiculturalisme libéral » adopté à la fin des années 1980 et résultant d'une « confluence et d'une intersection entre l'affirmation croissante d'appartenances ethniques et les politiques néolibérales qui s'étendent dans tout le continent latino-américain » (Lacroix, 2011, p. 136). Ce

modèle se traduit généralement par

une réforme constitutionnelle reconnaissant le caractère multiculturel et pluriethnique des sociétés nationales, puis par des politiques publiques dites « néo-indigénistes ». Celles-ci incluent des droits spécifiques pour les populations autochtones et s'insèrent dans un vaste mouvement de décentralisation participative lié à l'application de recettes néolibérales promues par les organismes internationaux<sup>66</sup>.

Dans ce contexte, les instruments internationaux de droits des peuples autochtones, et notamment la Convention n° 169 de l'OIT, influencent les pays de la région latino-américaine qui doivent prendre des mesures afin de traduire ces dispositions dans leur ordre constitutionnel. Se met ainsi en place, à partir des années 1980, ce que Van Cott (2000) appelle un « constitutionnalisme multiculturel », soit un processus de révisions constitutionnelles pour accorder, à des degrés divers selon les pays, des droits collectifs aux autochtones. Cette « réforme de l'État » en Amérique latine (Assies, 1999) est souvent présentée comme une réponse à la mobilisation des peuples autochtones. Stavenhagen (2000) explique ainsi que le mouvement autochtone et ses multiples expressions ont modifié les relations entre les autochtones et l'État. C'est dans ce contexte qu'il faut situer les changements constitutionnels et législatifs qui ont été opérés durant les deux dernières décennies afin d'inscrire les droits des autochtones dans la Constitution. Ainsi, les « États nationaux » instaurés il y a 200 ans dans la région se transforment progressivement en des États multiculturels, et plus récemment, dans le cas de la Bolivie et de l'Équateur, en des États plurinationaux, remettant de la sorte en question l'idée même d'État, de nation. Le processus de réformes juridico-politiques relatives aux peuples autochtones a été graduel dans les États de la région. Trois cycles sont communément distingués dans le processus de transformation des États (Yrigoyen, 2009, 2010 ; Cloud, González et Lacroix, 2013) :

le premier correspond à l'émergence du multiculturalisme libéral et du droit à la diversité culturelle<sup>67</sup> ; le second (1989-2005) prolonge et approfondit ce paradigme en intégrant les apports de la

<sup>66</sup> Lacroix L., 2011, « État plurinational et redéfinition du multiculturalisme en Bolivie », in Gros, C. et Dumoulin D. (dir.), *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 137.

<sup>67</sup> Dans les années 1980, des réformes centrées sur la reconnaissance et la protection de la diversité ethnique et culturelle sont impulsées au Guatemala (1985), au Nicaragua (1987) et au Brésil (1988). Ces transformations ont lieu dans des contextes particuliers (la fin de la guerre civile au Guatemala ou le conflit des peuples autochtones de la côte atlantique au Nicaragua avec la Révolution sandiniste). Dans le cas du Brésil, par exemple, elles ont lieu dans un contexte de lutte des peuples autochtones et d'organisations environnementales pour la protection de l'Amazonie. En découle la reconnaissance, par la Constitution fédérale, du droit des peuples autochtones sur les terres traditionnellement occupées, ainsi

Convention n° 169 de l'OIT<sup>68</sup> et enfin le troisième cycle de constitutionnalisme à horizon pluraliste élaboré au cours des dernières années en Équateur (2008) et en Bolivie (2009) s'inscrit dans l'esprit de la DDPA de 2007, établit le caractère plurinational de l'État et reconnaît les nations ou les nationalités autochtones comme principales composantes des États, au même titre que les citoyens. Au cours de ces trois phases, le constitutionnalisme à horizon pluraliste convient progressivement du caractère pluriculturel ou multiculturel de l'État ou de la Nation, consacre le sujet collectif autochtone (communautés, peuples, nations et nationalités autochtones), reconnaît la préexistence des peuples autochtones à l'État, introduit le pluralisme juridique à divers niveaux et pose des droits collectifs aux peuples autochtones et afro-descendants. La dernière étape consiste à instaurer un État plurinational dans certains pays, soit l'une des principales et des plus anciennes revendications des mouvements autochtones des pays de la région andine (Cloud, González et Lacroix, 2013, p. 58-59).

Le troisième cycle de réformes de l'État et de reconnaissance des droits des peuples autochtones en Amérique latine s'est produit dans le cadre de l'approbation de nouvelles constitutions. En suivant Lacroix (2011, p. 145), on peut dire que,

avec l'État plurinational, il ne s'agit plus de reconnaître la diversité socioculturelle mais de la célébrer, de la porter au premier plan de manière permanente pour édifier une nouvelle société démocratique reposant sur la coexistence égalitaire des différences individuelles et collectives.

En Équateur (2008) et en Bolivie (2009), des pays andins où la démographie autochtone est, rappelons-le, importante (environ 35 % et 70 % de la population totale respectivement ; voir tableau n° 8), des constitutions issues d'assemblées constituantes reconnaissent que l'État unitaire n'est pas incompatible avec l'existence d'une pluralité de nations, ni avec la reconnaissance de leurs droits collectifs, ce qui inclut les droits à la libre détermination et à l'autonomie. Les droits reconnus dans ces constitutions sont clairement influencés par la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA) de 2007 (Aylwin, 2013 ; Cloud, González et

---

que l'usufruit exclusif des ressources naturelles qui s'y trouvent (Aylwin, 2013).

<sup>68</sup> Des réformes constitutionnelles ont mis l'accent sur la nature multiculturelle ou pluriculturelle des États : Colombie, 1991 ; Mexique, 1992 et 2001 ; Pérou, 1993 ; Bolivie, 1994 ; et Équateur, 1998. Ces réformes ont été introduites en vue de la reconnaissance des peuples autochtones comme sujets collectifs et ont établi une série de droits politiques de participation, de consultation et d'autonomie, des droits territoriaux et des droits linguistiques et culturels. L'existence des autochtones comme peuples différenciés est reconnue par les Constitutions de l'Argentine (1994), de la Bolivie (1994), de la Colombie (1991), de l'Équateur (1994,1998), du Mexique (1992, 2001), du Paraguay (1992) et du Venezuela (1999). Le droit propre ou coutumier est reconnu par ces mêmes États (Mexique, Équateur, Colombie, Pérou) et des droits de représentation politique spécifique sont établis en Colombie (1991) et au Venezuela (1999) (Aylwin, 2013).

Lacroix, 2013). Par exemple, la Constitution de l'Équateur reconnaît aux peuples autochtones un ensemble de droits collectifs tels : le droit à l'identité et aux traditions ; le droit aux formes d'organisation sociale propres ; le droit à maintenir, protéger et développer les connaissances collectives (sciences, technologies, ressources génétiques) ; à participer, par la voie de représentants, à des organismes publics ; et à être consultés sans discrimination au sujet de certaines mesures législatives. De plus, la Constitution de l'Équateur stipule le droit à conserver la propriété privée de leurs terres communautaires, ainsi que la reconnaissance des formes d'autorité autochtone et des systèmes de justice autochtone au sein de leurs territoires. Une expression de la reconnaissance de l'interculturalité réside dans la disposition concernant les droits de la nature, d'après un paradigme selon lequel la terre assume la condition de personne, ce qui a pour conséquence que n'importe quel individu peut exiger le respect des droits de la nature (Zaffaroni, 2009)<sup>69</sup>. Dans le cas de la Bolivie, les dispositions relatives à la plurinationalité et à l'interculturalité transparaissent, entre autres, dans la formation d'une assemblée législative plurinationale composée d'une chambre de députés et d'une chambre de sénateurs garantissant la participation proportionnelle des nations et peuples autochtones *originarios* et paysans (article 147), dans la création d'un organe judiciaire et d'un tribunal constitutionnel avec le même caractère et composition (article 178), ainsi que dans l'existence d'une juridiction autochtone *originaria* et paysanne exercée par leurs propres autorités (article 179) (Aylwin, 2013).

Si ces changements constitutionnels, qui vont dans le sens d'une reconnaissance des peuples autochtones, ont été perçus comme positifs dans la mesure où ils exprimaient une nouvelle place accordée aux autochtones dans les sociétés latino-américaines, les appels à la prudence se multiplient au regard de leur portée concrète qui reste limitée (Bengoa, 2003 ; Richards, 2010). Ainsi, la vision « célébratoire » de l'État multiculturel s'oppose à celle qui présente le multiculturalisme comme trompeur, voire illusoire, considérant qu'il n'affecte pas fondamentalement les rapports historiques de pouvoir, sociaux comme politiques<sup>70</sup>. Dans cette deuxième perspective plus critique, les réformes propres au multiculturalisme sont perçues comme de nouveaux mécanismes de pouvoir plus adaptés aux besoins de l'État contemporain néolibéral. D'après Richards (2010), les politiques du multiculturalisme reflètent des valeurs néolibérales, en ce qu'elles mettent l'accent sur l'accès des autochtones au marché, plutôt que sur

---

<sup>69</sup> « *La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos* » (article 71 de la Constitution de l'Équateur).

<sup>70</sup> Pour une synthèse de ce débat, voir : López Caballero P., 2011, « Altérités intimes, altérités éloignées : la greffe du multiculturalisme en Amérique latine », *Critique internationale*, vol. 2/2011, n° 51, p. 129-149.

la reconnaissance d'un statut de souveraineté.

#### A. Le programme « Orígenes » au Chili : emblème du multiculturalisme néolibéral

Le programme de développement intégral de communautés autochtones, connu sous le nom de programme « Orígenes », est un exemple emblématique des caractéristiques de la politique multiculturelle néolibérale au Chili (Richards, 2010 ; Boccara et Bolados, 2008). Ce programme constitue la principale proposition de politique publique autochtone du gouvernement de Lagos (Bello, 2007). Mis en œuvre à partir de 2001 grâce à un crédit de la Banque interaméricaine de développement (BID)<sup>71</sup> de 80 millions de dollars (sur un montant total de 133 millions de dollars), il représente l'une des manifestations les plus évidentes des contradictions de la politique de l'État chilien à l'égard des peuples autochtones (Bello, 2007). Dans un contexte où la question autochtone apparaît principalement comme un problème de pauvreté lié à la faible intégration de ces derniers aux marchés (Bengoa et Caniguan, 2011), le programme « Orígenes » inaugure un nouveau cycle de politiques publiques autochtones. En effet, l'objectif général du programme est d'améliorer les conditions de vie et de promouvoir le « développement avec identité » des peuples aymara, atacameño et mapuche dans le secteur rural, et en particulier dans les domaines économique, social, culturel et environnemental. Le programme « Orígenes », en revendiquant une approche participative et « culturellement pertinente », entend ainsi améliorer les capacités et opportunités des destinataires du programme dans le domaine productif, éducatif, culturel et sanitaire<sup>72</sup>. Pour Boccara (2007), ce programme d'« ethno-développement intégral » marque l'avènement du « multiculturalisme néolibéral » au Chili. À partir de l'étude de la mise

<sup>71</sup> Jusqu'à la fin des années 1970, la BID finance principalement de grands projets d'infrastructure en Amérique latine et promeut l'exploitation des ressources naturelles du continent. Confrontée aux mobilisations autochtones et environnementales, la politique de la BID se réoriente progressivement. En effet, avec la création de l'Unité des peuples autochtones et du développement communautaire, s'opère un virage au sein de la BID. Il est désormais question de renforcer la participation et l'association des populations autochtones aux projets affectant leur territoire afin de promouvoir un ordre participatif visant à prévenir la contestation. Voir Deruyttere A., 1997, *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo* (Presentación hecha ante el Foro de las Américas del BID), Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en ligne sur : <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4652/Pueblos%20ind%C3%ADgenas%20y%20desarrollo%20sostenible%3a%20el%20papel%20del%20Banco%20Interamericano%20de%20Desarrollo.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulté le 8 février 2018].

<sup>72</sup> Le-Bert J.-M. (Coord.), 2004, *Informe final de evaluación. Programa Orígenes. Ministerio de Planificación y cooperación*. Disponible en ligne sur : [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139541\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-139541_informe_final.pdf) [consulté le 8 février 2018].



en œuvre de ce programme dans le domaine de la santé interculturelle à San Pedro d'Atacama, Boccara montre la domination exercée par les agents de l'État sur les autochtones. Plus encore, Boccara et Bolados (2008, p. 193) parlent de « démocratie multiculturelle de libre marché », tel qu'exprimé dans l'extrait suivant :

En situant le libre marché au sein de la démocratie politique, les gouvernements de la post-dictature tendent à légitimer et à renforcer le modèle néolibéral dominant, tout en créant un sens d'unité nationale dans la diversité. Dans ce contexte, la participation apparaît à la fois comme une nouvelle technologie de pouvoir et comme un nouveau dispositif de savoir qui tend à produire une nouvelle vision et division légitime et dominante du monde social<sup>73</sup>.

Le programme « Orígenes » met en évidence la « violence symbolique » (Boccara, Bolados, 2007, p. 171) et les rapports de domination dans lesquels les habitants des communautés autochtones ont été historiquement pris. Ainsi, malgré la rhétorique multiculturelle, articulée autour des concepts de « développement avec identité » et de « participation des communautés », ce programme se trouve dans la continuité des politiques précédentes de type assistancialiste et non pas dans la prise en charge des facteurs structurels de la problématique autochtone. Tel qu'exprimé par Bello (2007, p. 194),

la contradiction est claire parce que le programme n'a pas, parmi ses objectifs, celui de renforcer le cadre restreint de protection des droits autochtones qui existent dans le pays. Par conséquent, le principal problème du programme « Orígenes » se trouverait dans son design, son architecture. Car, dans son application, le programme a consolidé des formes classiques d'intervention sociale de la politique publique envers les autochtones ; et, dans son intention de se transformer en un outil de confinement, le programme a cherché à consolider un type de relation clientéliste et corporative entre l'État – représenté par le programme –, les communautés et leurs organisations. L'identité même du programme, présentée comme nouvelle et participative, s'est diluée face au stigmate d'un programme qui ne cherchait qu'à distribuer des ressources disponibles pour répondre, d'une certaine façon, à des demandes émanant directement de communautés autochtones<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Al ubicar el libre mercado dentro de la democracia política, los gobiernos de la post-dictadura tienden a legitimar y fortalecer el modelo económico neoliberal dominante a la vez que a crear un sentido de unidad nacional en la diversidad. En ese contexto, la participación aparece tanto como nueva tecnología de poder como nuevo dispositivo de saber que tiende a producir una nueva visión y división legítima y dominante del mundo social* » (Boccara et Bolados, 2008, p. 193).

<sup>74</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *La contradicción es clara porque el Programa no tiene entre sus objetivos fortalecer el débil marco de protección de los derechos indígenas existentes en el país. Por esto,*

Par exemple, dans une évaluation du programme « Orígenes »<sup>75</sup>, les auteurs constatent la prédominance de projets agricoles dans le domaine des plans productifs. Pourtant, le programme n'envisage pas d'action visant à garantir la durabilité des investissements (tel que l'assistance technique pour la production ou la commercialisation). Les auteurs constatent en effet que les investissements sont relativement similaires d'une communauté à une autre (achat de machines agricoles, construction de granges, programmes de récupération des sols, etc.), au détriment de mesures visant le renforcement des capacités des communautés en vue d'un transfert des responsabilités administratives aux organisations autochtones. Cette continuité s'expliquerait, entre autres, par le fait que les modalités d'expression des demandes autochtones soient largement façonnées par les dispositifs institutionnels, ainsi que par les agents de l'État et par les cabinets consultants chargés d'assister les communautés. Enfin, le programme « Orígenes » montre l'influence des organismes internationaux sur les actions locales en matière autochtone, d'une part en participant directement au financement du programme et d'autre part en promouvant la notion de « développement avec identité » prônée par les instances internationales dans la lutte contre la pauvreté (Bellier, 2008). C'est précisément cette thématique – l'influence exercée par le cadre juridique international relatif aux autochtones sur les approches étatiques en la matière – que nous allons aborder par la suite.

---

*el principal problema del programa Orígenes se encontraría en su diseño, en su arquitectura, pues en su aplicación el Programa no solo consolidó formas clásicas de intervención social de la política pública hacia los indígenas sino que, en su afán por ser una herramienta de contención, buscó consolidar un tipo de relación clientelista y corporativa entre el estado, representado por el Programa, las comunidades y sus organizaciones. La identidad misma del Programa, presentado como novedosa y participativa, se diluyó frente al estigma de un Programa que solo buscaba distribuir recursos, disponibles e cierta forma para responder a cualquier tipo de demanda inmediata de las comunidades indígenas » (Bello A., 2007, « El Programa Orígenes y la política pública del gobierno de Lagos hacia los pueblos indígenas », Yáñez N. et Aylwin J., (Ed.) in *El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el « nuevo trato »*. Las paradojas de la democracia chilena, LOM Ediciones/Observatorio Derechos de los pueblos indígenas, p. 193-220.*

<sup>75</sup> Le-Bert J.-M. (Coord.), 2004, *op.cit.*

### **3. L'émergence d'un cadre juridique international relatif aux autochtones**

#### **3.1. La Convention n° 169 de l'OIT et le droit à la consultation**

Au cours des années suivant sa création, l'OIT manifeste une attention à la question autochtone dans le cadre de l'évaluation des conditions de travail des travailleurs migrants. La situation des personnes qui se déplaçaient pour travailler dans les récoltes de sucre, de café et de coton, entre autres, a été étudiée par cet organisme à travers ce qui a été désigné comme du « travail forcé ». C'est en 1957, après de longues tractations, que l'OIT approuve à Genève la Convention n° 107 qui vise à protéger ces travailleurs<sup>76</sup>. Dans la pratique, c'est là le premier texte de droit international qui mentionne et aborde la question des autochtones. Cette Convention n'est toutefois ratifiée que par un nombre réduit de pays et n'a pas eu une importance conséquente sur la protection des communautés autochtones. Cloud, González et Lacroix (2013, p.56) signalent qu'

en rupture avec l'esprit intégrationniste de la Convention 107 de l'OIT (1957), la Convention 169 de l'OIT sur les droits des peuples autochtones et tribaux (1989) constitue le premier instrument juridique de droit international contemporain à se référer expressément aux peuples autochtones en tant que sujets de droits collectifs, tout en précisant que le concept de peuple ne pouvait pas bénéficier des effets qui lui sont reconnus en droit international<sup>77</sup>. Quinze États d'Amérique centrale et du Sud, soit la majorité des 22 États parties<sup>78</sup>, ont ratifié cette Convention.

---

<sup>76</sup> En 1945, l'OIT désigne un comité d'experts pour élaborer une convention spécifique aux autochtones. En résulte la Convention n° 107 de 1957 sur la protection et l'intégration des « populations indigènes ». Le texte fait référence aux « populations » et non aux « peuples » autochtones et se caractérise par une approche intégrationniste, propre à l'époque. Dans son préambule, elle établit que, « considérant que l'adoption, en la matière, de normes internationales à caractère général sera de nature à faciliter l'action indispensable pour assurer la protection des populations en question, leur intégration progressive dans leurs communautés nationales respectives et l'amélioration de leurs conditions de vie ou de travail ». Dans les années 1980, la Convention n° 107 a été remise en cause en raison de son caractère intégrationniste, désormais considéré comme obsolète. C'est alors que commencent les discussions qui donneront finalement naissance à la Convention n° 169 de l'OIT de 1989.

<sup>77</sup> Convention 169 de l'OIT, article 1.3 « L'emploi du terme peuples dans la présente Convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent se rattacher à ce terme en vertu du droit international ».

<sup>78</sup> En plus des États d'Amérique latine, les États ayant ratifiés la Convention n° 169 sont : 4 États européens (la Norvège en 1990, le Danemark en 1996, les Pays-Bas en 1998 et l'Espagne en 2007), les Fidji en 1998, un État d'Asie (le Népal en 2007) et un État africain (la République centrafricaine en 2010).

La Convention n° 169 s’inscrit dans le système international de protection des droits de l’homme (Anaya, 2016), c’est-à-dire que la consultation et les autres droits des peuples autochtones font partie des droits humains fondamentaux. Les normes qui sont explicitement établies dans la Convention n° 169 pour les peuples autochtones, ainsi que dans la DDPA, se retrouvent dans d’autres instruments du droit international plus général (Bellier, Cloud et Lacroix, 2017)<sup>79</sup>.

Pays <sup>80</sup>	Ratification de la Convention n° 169 de l’OIT	Reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones	% de population autochtone
Argentine	Ratifiée en 2000	Reconnaissance constitutionnelle (1994)	2,4 %
Bolivie	Ratifiée en 1991	Reconnaissance constitutionnelle (1994)	62 %
Brésil	Ratifiée en 2002	Reconnaissance constitutionnelle (1988)	0,4 %
Chili	Ratifiée en 2008	Pas de reconnaissance constitutionnelle, mais reconnaissance dans une loi de moindre poids	6,6 % (9 % d’après l’enquête CASEN 2015)
Colombie	Ratifiée en 1991	Reconnaissance constitutionnelle (1991)	3,4 %
Costa Rica	Ratifiée en 1993	Pas de reconnaissance constitutionnelle, mais reconnaissance dans une loi de moindre poids	1,7 %
Cuba	Non ratifiée	Pas de reconnaissance constitutionnelle	Non communiqué
Dominique	Ratifiée en 2002	Pas de reconnaissance constitutionnelle	3 %
Équateur	Ratifiée en 1998	Reconnaissance constitutionnelle (1994 et 1998)	10 %
Guatemala	Ratifiée en 1996	Reconnaissance constitutionnelle (1992)	60 %
Honduras	Ratifiée en 1995	Pas de reconnaissance constitutionnelle, mais reconnaissance dans une loi de moindre poids	10 %

<sup>79</sup> Ces auteurs signalent par exemple : « les deux pactes internationaux adoptés en 1966, le premier étant relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, articles 1 et 27), le second aux droits économiques et sociaux (PIDESC, articles 1 et 26), tous les deux adoptés en 1966 ; la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée en 1969 ; la Convention sur les droits de l’enfant (article 30), adoptée en 1989 » (Bellier, Cloud et Lacroix, 2017, p.65).

<sup>80</sup> Réalisation propre à partir de Bellier (2013) et des informations obtenues dans le site internet de l’OIT disponible sur : [http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314) [consulté le 16 mai 2018].

Mexique	Ratifiée en 1990	Reconnaissance constitutionnelle (1992 et 2001)	13 %
Nicaragua	Ratifiée en 2010	Reconnaissance constitutionnelle (1986)	10 %
Panama	Non ratifiée	Reconnaissance constitutionnelle (1971)	8,4 %
Paraguay	Ratifiée en 1993	Reconnaissance constitutionnelle (1992)	2 %
Pérou	Ratifiée en 1994	Reconnaissance constitutionnelle (1993)	14 %
Salvador	Non ratifiée	Reconnaissance constitutionnelle (1992)	Non communiqué
Venezuela	Ratifiée en 2002	Reconnaissance constitutionnelle (1999)	2,2 %
Uruguay	Non ratifiée	Pas de reconnaissance constitutionnelle, mais reconnaissance dans une loi de moindre poids	Non communiqué

*Tableau 8 : Ratification de la Convention n° 169 de l'OIT et reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones en Amérique centrale et du Sud*

La nouvelle approche de la Convention n° 169 en relation aux peuples autochtones est clairement reflétée dans son préambule qui précise les orientations centrales de celle-ci, à savoir :

Considérant que, étant donné l'évolution du droit international depuis 1957 et l'évolution qui est intervenue dans la situation des peuples autochtones et tribaux dans toutes les régions du monde, il y a lieu d'adopter de nouvelles normes internationales sur la question en vue de supprimer l'orientation des normes antérieures, qui visaient à l'assimilation ;

Prenant acte de l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des États où ils vivent ;

Notant que, dans de nombreuses parties du monde, ces peuples ne peuvent jouir des droits fondamentaux de l'homme au même degré que le reste de la population des États où ils vivent et que leurs lois, valeurs, coutumes et perspectives ont souvent subi une érosion<sup>81</sup>.

La Convention reconnaît plusieurs droits individuels, collectifs et sociaux pouvant s'articuler

<sup>81</sup> Préambule de la Convention n° 169 de l'OIT. Disponible en ligne sur : [http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314) [consulté le 23 janvier 2018].

autour de quatre principes : le principe de non-discrimination et d'égalité des chances ; le principe de participation, duquel émane l'obligation fondamentale des États quant à la consultation préalable ; le principe d'intégrité culturelle qui explique la protection toute particulière que la Convention octroie aux terres et territoires autochtones et à la reconnaissance et légitimation des institutions autochtones; et le principe d'autonomie, entendu comme l'aspiration des peuples autochtones au contrôle de leurs modes de vies et de développement et, en particulier, de leurs ressources naturelles.

Principes <sup>82</sup>	Articles
<p><b>Le principe de non-discrimination et d'égalité des chances</b></p>	<p>D'après l'article 2.2a, l'action des gouvernements doit assurer que les peuples autochtones « bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population ».</p> <p>De la même façon, d'après l'article 3.1, « les peuples autochtones et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les dispositions de cette Convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples ».</p> <p>Ce principe général de non-discrimination se manifeste concrètement dans différents articles de la Convention : égalité dans l'accès aux programmes agraires nationaux (art. 19) ; jouissance et protection des droits du travail au même titre que les autres travailleurs dans les mêmes secteurs (art. 20.3a) ; extension progressive et sans discrimination des régimes de sécurité sociale aux peuples autochtones (art. 24) ; assurer aux peuples autochtones la possibilité d'acquérir une éducation à tous les niveaux au moins sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté nationale (art. 26).</p> <p>Enfin, la Convention établit la nécessité de garantir que les membres des peuples autochtones « bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population » (art. 2a).</p>
<p><b>Le principe de participation</b></p>	<p>La participation des autochtones aux décisions publiques les concernant directement est un principe vecteur de la Convention. Parmi ses applications concrètes : la consultation préalable concernant les mesures susceptibles de les affecter est centrale (articles 6.1, 15.2, 17.2 et 28.1) ; « participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent » (art. 6.1.b) ; « participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement » (art. 7.1) ; participation aux projets de développement orientés à améliorer leurs propres conditions de vie (art. 7.2) ; participation à l'évaluation de l'impact des activités de développement qui peuvent les affecter (art. 7.3) ; participation aux mesures adoptées pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires qu'ils habitent (art. 7.4) ; participation à la formulation de programmes de formation spéciaux (art. 22.2) ; participation à l'organisation et administration des systèmes de santé (art. 25.2) et aux programmes d'éducation (art. 27.1).</p>
<p><b>Le principe</b></p>	<p>Plusieurs articles de la Convention rendent compte de l'approche plurielle et de la valorisation de la diversité culturelle. Par exemple, l'article 2.1 signale qu' « il incombe</p>

<sup>82</sup> Réalisation propre à partir du texte de la Convention n°169 de l'OIT et de Aylwin, Meza-Lopehandía et Yáñez (2013).

<p><b>d'intégrité culturelle</b></p>	<p>aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité ». Ainsi, les efforts pour promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples doivent se faire « dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions » (art. 2.2.b), ainsi que « d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie » (art. 2.2.c).</p> <p>De façon encore plus significative, la Convention établit la protection de l'habitat autochtone comme condition de leur survie culturelle. À ce titre, « les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires, ou avec les deux, selon le cas, qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier des aspects collectifs de cette relation » (art. 13.1). La Convention appelle à « respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions desdits peuples » (art. 5.b) et, plus encore, à « mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin » (art. 6.1.c).</p>
<p><b>Le principe d'autonomie</b></p>	<p>La Convention a été adoptée en « prenant acte de l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des États où ils vivent » (préambule). Cette reconnaissance est intimement liée à une revendication du mouvement autochtone: l'autonomie. La reconnaissance du principe d'autonomie dans le préambule de la Convention est importante dans la mesure où elle permet d'éclairer son interprétation. Cette aspiration à l'autonomie autochtone est concrètement consacrée par la reconnaissance d'une série de droits dont la finalité est justement de permettre l'exercice de ce principe (contrôle sur les formes et les priorités de développement, ressources naturelles, territoires, juridiction autochtone et contrôle sur les services de santé et d'éducation).</p>

*Encadré 1 : Les principes fondamentaux de la Convention n°169 de l'OIT*

Le droit relatif à la consultation reflète l'évolution en matière de droit autochtone opérée par la Convention n° 169. Désormais, les peuples autochtones sont perçus comme des protagonistes dans le développement des politiques et de toute action qui puisse les affecter. En d'autres termes, la consultation repose sur l'idée que les peuples autochtones, en étant dans une certaine mesure autonomes, avec leur identité propre, doivent aussi participer aux processus nationaux qui ont à voir avec leurs droits et leur développement. L'article 6 de la Convention n° 169 de l'OIT établit la norme de base de la consultation en posant une obligation pour les États afin de garantir la mise en œuvre de procédures de consultation en relation à l'adoption de mesures susceptibles d'affecter directement les peuples autochtones. Il s'agit là d'une norme fondamentale dans l'application de la Convention, sur laquelle repose sa mise en vigueur et son efficacité. L'article 6 de la Convention stipule que :

1. En appliquant les dispositions de la présente Convention, les gouvernements doivent :

(a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement ;

(b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent ;

(c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.

2. Les consultations effectuées en application de la présente Convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.

Différents organes de contrôle de l'OIT voient dans cette norme la pierre angulaire de la Convention, en ce qu'elle représente un aspect fondamental du nouveau cadre normatif sur les peuples autochtones: ces derniers sont reconnus comme des entités autonomes, avec des pouvoirs et des droits collectifs, mais font en même temps partie de la société majoritaire ou dominante (Anaya, 2016). La consultation n'est pas un droit autonome ; elle se présente comme une sauvegarde pour la protection des droits des peuples autochtones susceptibles d'être affectés par l'action de l'État (Anaya, 2016, p. 25). Il s'agit également d'un instrument pour l'exercice du droit à la libre-détermination et à la participation des peuples autochtones. L'objectif de la consultation est le consentement libre, préalable et éclairé afin de préserver les droits des peuples autochtones, et non pas simplement de transmettre des informations ou d'obtenir des opinions quant à un projet donné. D'après le Rapporteur spécial des Nations unies aux droits des peuples autochtones, James Anaya (2016, p. 26-28), l'objectif est plutôt de créer un dialogue réel permettant de parvenir à un accord qui manifeste le consentement de la partie autochtone sur les mesures de sauvegarde dans le but de protéger leurs droits et autres aspects significatifs sur la base de fondements et d'accords justes. La consultation, explique-t-il, n'est donc ni un moyen de se défaire des droits avec le consentement ou le « oui » des peuples autochtones ni, à l'inverse, un



droit de veto pour ces derniers. En outre, insiste-t-il, un modèle réellement participatif devrait inclure les peuples autochtones dans les phases initiales d'élaboration d'un projet, dans sa mise en œuvre et dans ses bénéfices (dans le cas de projets d'investissement) – modèle qui doit se traduire concrètement dans les étapes de la consultation, dont il précise les principales phases : identification, avec les peuples autochtones, des droits susceptibles d'être affectés ; élaboration du design du projet et étude de faisabilité ; dans le cas des projets d'investissement, une troisième étape devrait être une évaluation de l'impact environnemental et social ; pour enfin aboutir à l'étape de concertation ou d'accords concernant les compensations à fournir, les bénéfices pour les peuples autochtones et les mesures de réparation afin de sauvegarder leurs droits. Ceci étant, le Rapporteur spécial rappelle que la question de la régulation de la consultation, c'est-à-dire la mise en œuvre pour rendre la Convention effective dans chaque pays, est une question à résoudre à l'intérieur de chaque État de façon à répondre pertinemment aux différents contextes d'application.

### **3.2. La Déclaration des droits des peuples autochtones (DDPA) de 2007**

Pendant des décennies, les peuples autochtones ont été considérés par les États et la communauté internationale comme des « groupes humains » ou des « populations » dites primitives. Nous avons vu que ce paradigme a progressivement changé au fil du combat mené par les peuples autochtones pour exiger leur reconnaissance en tant que peuple. Ce processus d'émergence de la catégorie « peuples autochtones »<sup>83</sup> a été couronné en septembre 2007 par l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies<sup>84</sup> de la Déclaration des droits des peuples autochtones<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Bellier I., 2008, « Le développement et les peuples autochtones : conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in Bellier I., Géronimi V., Gabas J.-J., Vernières M., Viltard Y., (dir.), *Savoirs et politiques de développement, Questions en débat à l'aube du XXIème siècle*, GEMDEV, Paris, Éditions Karthala.

<sup>84</sup> 143 pays l'ont approuvée, 11 pays se sont abstenus, 34 n'étaient pas présents à la séance et 4 (Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle Zélande) ont voté contre. Les principales réticences de ces derniers – qui ont toutefois fini par l'adopter – résidaient alors dans le droit à la libre détermination et dans la question du consentement préalable. La liste des pays votants est disponible en ligne sur : <http://www.un.org/press/en/2007/ga10612.doc.htm> [consulté le 24 janvier 2018].

<sup>85</sup> Pour une analyse fine des négociations et du contenu de la DDPA, voir : Bellier I., Cloud L., et Lacroix L., 2017, *Les droits des peuples autochtones. De Nations unies aux sociétés locales*, Paris, L'Harmattan, SOGIP et Charters Cl., Stavenhagen R., (eds.), [2009] 2013, *La Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Genèses, enjeux et perspectives de mise en œuvre*, Paris L'Harmattan.

Si la DDPa s'inscrit dans le même esprit que celui de la Convention n° 169, soit un esprit de reconnaissance des peuples autochtones, les droits sont exprimés dans des termes plus complets quant à l'approche desdits peuples (Anaya, 2013). En revanche, la déclaration n'est pas contraignante, à l'inverse de la Convention n° 169 qui, en tant que traité international, l'est pour les États l'ayant ratifiée.

La DDPa stipule sans ambiguïté que

les autochtones, peuples et individus, sont libres et égaux à tous les autres et ont le droit de ne faire l'objet, dans l'exercice de leurs droits, d'aucune forme de discrimination fondée, en particulier, sur leur origine ou leur identité autochtones (Art. 2).

Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel (Art. 3).

D'après Cloud, González et Lacroix (2013, p. 57), la DDPa

marque une avancée considérable dans le processus de décolonisation des statuts, en consacrant l'égalité des peuples autochtones avec les autres peuples, leur droit à l'autodétermination et à disposer d'eux-mêmes et leur droit à s'identifier à des nations et nationalités distinctes.

Dans la lignée de Bellier, Cloud et Lacroix (2017, p. 36), on peut dire que l'Amérique latine a globalement soutenu le processus de la déclaration qu'elle a adoptée à la majorité<sup>86</sup>. Ces auteurs affirment que le Chili, comme l'Argentine, ont certes adopté la DDPa, « mais sans une volonté particulière d'intégrer son dispositif dans une série d'actes législatifs ou constitutionnels ». Dans ces pays, comme ailleurs en Amérique latine, la DDPa a pourtant ouvert un espace pour les mobilisations autochtones et « semble avoir eu pour principal effet de relancer les perspectives d'application de la Convention n° 169 » qui, rappelons-le, a été ratifiée par le Chili en 2008, soit un an après l'adoption de la DDPa par l'Assemblée générale des Nations unies. Ces auteurs précisent que :

---

<sup>86</sup> La Colombie s'est abstenue en 2007, puis est revenue sur sa réserve en 2009. Le Mexique et le Guatemala se sont fortement impliqués dans les négociations. La Bolivie a intégré toute la DDPa dans sa Constitution de l'État plurinational de Bolivie de 2009.

les articles 18 et 19 sont les seuls à fonctionner de manière binominale, l'un avec l'autre : le premier établit un droit, le second indique aux États ce qu'ils doivent faire. Leur contenu permet d'y voir un point central de la relation entre les peuples autochtones et les États : il concerne le droit pour les premiers de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent affecter leurs droits (article 18<sup>87</sup>) et il invite les seconds à s'assurer de légiférer en concertation et en coopération avec les principaux intéressés afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (article 19<sup>88</sup>). C'est la gouvernance des questions autochtones qui est directement traitée dans ces deux articles et qui nécessite cet agencement spécifique. Ces deux articles font écho au droit à l'autodétermination des peuples autochtones comme sujets politiques et juridiques, invoquent deux principes de partenariat (concertation et coopération) et un principe éthico-moral (bonne foi), non sans renvoyer à un droit fondamental, celui du consentement. En somme, ce binôme spécifique des articles 18 et 19 résumerait presque à lui seul l'esprit général de la DDPA» (Bellier, Cloud et Lacroix, 2017, p. 41).

Enfin, ces auteurs expliquent que la DDPA établit un « principe de partenariat entre peuples autochtones et États », articulé « autour de quatre principes fondamentaux énoncés dans le préambule et dans seize articles : la consultation, la concertation, la coopération et le consentement » (Bellier, Cloud et Lacroix, 2017, p. 45).

### **3.3. D'autres instruments encadrant la consultation libre, préalable et éclairée**

Au cours de ces dernières décennies, la communauté internationale a donné une importance toute particulière aux droits des peuples autochtones, ce qui s'est traduit par l'adoption de normes et directives internationales et par la création d'institutions et d'organes spécifiquement consacrés à ces peuples (CEPAL, 2014). Les droits des peuples autochtones sont ainsi encadrés par les différentes sources du droit (conventions, traités et déclarations), les recommandations et observations des organes de contrôle desdits instruments et la jurisprudence des cours internationales. En matière de participation, de consultation et de consentement préalable, nous avons vu la place centrale de la Convention n° 169 de l'OIT et de la DDPA. À cela s'ajoutent la

---

<sup>87</sup> “Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles” (article 18 de la DDPA).

<sup>88</sup> “Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause” (article 19 de la DDPA).

Déclaration américaine des droits des peuples autochtones de l'Organisation des États américains (OEA) de 2016, ainsi que la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) qui a établi une protection juridique croissante des droits civils et politiques des peuples autochtones, mais aussi des droits à la terre, au territoire et aux ressources naturelles<sup>89</sup>. La CIDH a aussi affirmé le droit à la consultation au travers de mécanismes divers, tels les rapports de pays, les rapports annuels, le système de pétitions et le système de mesures de précaution.

Par ailleurs, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) évalue les rapports réalisés par les États concernant l'application des conventions de l'OIT. Elle veille ainsi à la mise en œuvre desdites conventions et émet régulièrement aux États des commentaires et des propositions contenant des instructions spécifiques en vue d'améliorer leur application. Les observations de la CEACR ne sont toutefois pas contraignantes. Ce sont des indicateurs du progrès des États dans l'exécution effective au niveau législatif et pratique de leurs compromis vis-à-vis des conventions. Par exemple, dans ses commentaires de 2010, la CEACR a demandé au Chili de prendre les mesures nécessaires pour adapter la législation nationale à la Convention n° 169, de façon à ce que les peuples autochtones soient consultés dans le cas de projets d'investissement susceptibles de les affecter directement et qu'ils puissent tirer profit des bénéfiques issus de l'exploitation des ressources minières. La commission a également signalé que le code minier, la loi sur les concessions d'Énergie géothermique et le code des eaux ne contenaient pas de dispositions sur la consultation des peuples autochtones dans le cas de concessions d'exploitations ou de développement de projets d'investissement, entre autres<sup>90</sup>. De façon plus générale, l'OIT a aussi publié des documents<sup>91</sup> pour son application, dans lequel sont spécifiées les caractéristiques de la consultation afin de soutenir les organisations autochtones et sociales, les gouvernements et autres acteurs concernés par l'application de la Convention.

---

<sup>89</sup> La Cour interaméricaine a réalisé deux sentences fondamentales : le cas du « Peuple Saramaka vs. Le Suriname » et le cas du « Peuple indigène Kichwa de Sarayaku vs. l'Équateur » dans lesquels la Cour a établi des directrices sur l'obligation internationale relative au droit à la consultation. Par exemple, dans le deuxième cas cité, la Cour établit, entre autres, l'obligation des États de respecter le droit à la consultation. Pour plus de détails sur la jurisprudence de la CIDH, voir par exemple : Aylwin (2013).

<sup>90</sup> Voir : <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/chile-oit/1655-2013-ceacr-oit-chile.html> [consulté le 15 mai 2018].

<sup>91</sup> OIT Programme pour la promotion de la Convention n° 169 de l'OIT (PRO 169), 2013, *Comprendre la Convention (°169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, Manuel à l'usage des mandats tripartites de l'OIT*. Disponible en ligne sur: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_211976.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_211976.pdf) [consulté le 9 avril 2018]; *Guide sur les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique*. Disponible en ligne sur: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_116077.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_116077.pdf) [consulté le 9 avril 2018]

À cela s'ajoutent les déclarations des procédures spéciales et autres mécanismes des Nations unies dont le mandat est en relation avec les peuples autochtones, comme le Rapporteur spécial sur les droits et libertés fondamentales des peuples autochtones (2001), le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones et l'Instance permanente pour les questions autochtones. En ce qui concerne la fonction du Rapporteur spécial sur les droits et libertés fondamentales des peuples autochtones, celui-ci présente des rapports annuels sur des sujets ou situations particulières ayant une importance spéciale pour la promotion et la protection des droits des peuples autochtones, il réalise des visites dans les pays, il répond à l'information reçue portant sur les allégations concernant la situation des droits des peuples autochtones dans différents pays et entreprend des activités pour réaliser un suivi des recommandations incluses dans ses rapports<sup>92</sup>. Malgré l'existence de standards internationaux solides, la mise en œuvre effective de ce droit dépend de l'action de chaque État.

#### **4. Une problématique centrale : le droit à la consultation et à la participation des peuples autochtones aux décisions qui les concernent**

Le contexte juridique international évoqué précédemment génère de nouveaux défis pour les autochtones et les États. Une problématique centrale tourne autour de l'application effective des droits des peuples autochtones, et notamment sur la place et le rôle politique de ces peuples au sein des États et des institutions. Désormais, le droit à la consultation et à la participation des peuples autochtones aux décisions qui les concernent est un enjeu fondamental. Le droit à la consultation

constitue actuellement l'un des instruments les plus revendiqués par les peuples autochtones de la région [Amérique latine], comme mécanisme de participation à l'État, comme exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (dit aussi droit à l'auto-détermination) mais aussi comme remède d'urgence face aux multiples menaces pesant sur leurs territoires ancestraux et leur intégrité culturelle

<sup>92</sup> Les directrices, rapports, missions d'observation, entre autres, sont disponibles sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies : <http://www.ohchr.org/FR/Issues/PAutochtones/SRIIndigenousPeoples/Pages/SRIPeoplesIndex.aspx> [consulté le 8 février 2018].

(Cloud, González et Lacroix, 2013, p. 44).

Les différents pays latino-américains ont intégré, à différents degrés, le droit à la consultation, par le biais de processus législatifs développant ce droit ou, indirectement, au travers de résolutions judiciaires reconnaissant expressément ce droit international (cf. tableau n° 10). Ce mouvement vers la réglementation de la consultation des peuples autochtones s'est traduit par diverses tentatives développées non sans débats et controverses. De façon schématique, nous pouvons distinguer trois niveaux de reconnaissance de ce droit. Au premier échelon, on trouve la Constitution de l'État plurinational de Bolivie, qui reconnaît explicitement le droit à la consultation, en des termes similaires, voire plus poussés, que ceux établis par les instruments internationaux. À un deuxième niveau, se trouvent les États dont les constitutions ne précisent pas le droit à la consultation, mais contiennent des droits connexes (c'est le cas de la Colombie et du Pérou, entre autres). Enfin, on trouve les États dont les constitutions ne reconnaissent aucun droit aux peuples autochtones. La constitution politique du Chili (1980) est la seule (avec celle du Costa Rica) à ne pas compter d'articles se référant expressément aux peuples autochtones. Avant d'analyser plus en détail le cas chilien, nous allons à présent développer quelques exemples en matière de reconnaissance du droit à la consultation en Amérique latine.

Pays <sup>93</sup>	Corpus juridique spécifique invoqué	Le développement législatif-réglementaire et la jurisprudence
Argentine	Convention n° 169	Pas de démarche significative en vue de la réglementation de la CLPE <sup>94</sup> .
Bolivie	Constitution et loi(s)	<p>La CLPE est inscrite dans plusieurs articles de la Constitution de 2009 (articles 30/II, 352, 304/I/22 et 403 notamment).</p> <p>La CLPE est inscrite dans la loi des Hydrocarbures (Ley n° 3058/114 de 2005) et dans son règlement (Décret suprême n° 29033).</p> <p>La loi sur le Régime électoral (Ley n° 26 de 2010) établit que la démocratie interculturelle bolivienne se fonde sur l'articulation entre la démocratie directe et participative à travers la consultation préalable, entre autres.</p> <p>Le Code minier (de 2014) limite fortement la CLPE.</p> <p>Loi de la CLPE spécifique pour le projet TIPNIS (Ley n° 222 de 2012).</p> <p>Le tribunal constitutionnel plurinational de la Bolivie a reconnu le droit à la CLPE.</p> <p>Un avant-projet de loi spécifique sur la CLPE a été présenté devant l'Assemblée législative plurinationale (2013).</p>
Brésil	Convention n° 169	<p>Pas de démarche significative de l'État en vue d'une réglementation de la CLPE<sup>95</sup>.</p> <p>Absence de législation nationale en matière de CLPE.</p> <p>Les décisions des cours supérieures du Brésil ne permettent pas, à ce jour, de fixer le droit à la CLPE.</p>

<sup>93</sup> Réalisation propre à partir de données rassemblées par l'auteur.

<sup>94</sup> En Argentine, des organisations internationales ont porté leur attention sur la multiplication et la violence accrue des conflits concernant les populations autochtones. Voir par exemple : Amnistía Internacional Argentina, <http://www.territorioindigena.com.ar> [consulté le 8 février 2018].

<sup>95</sup> Le Brésil est rangé parmi les « mauvais élèves » de la région en matière de politiques autochtones (Oxfam, 2015). Le nombre et la violence des conflits socio-environnementaux ont fortement augmenté. La construction, sans consultation préalable des populations affectées, du barrage de Belo Monte, n'est qu'un exemple récent, car le Brésil, multirécidiviste, cumule les violations des droits des peuples autochtones. C'est ainsi qu'en juin 2017, trois experts des Nations unies et un rapporteur de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) dénoncent conjointement les violences accrues et attaques contre les droits des peuples autochtones et celles à l'encontre de l'environnement au Brésil. Disponible en ligne, sur : <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21704&LangID=S> [consulté le 7 février 2018]. Pour plus d'informations sur la situation des peuples autochtones au Brésil, voir le site des Nations unies : <http://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/BRIndex.aspx> [consulté le 7 février 2018].

Chili	Loi(s) code(s)	<p>Le décret suprême 124 du ministère de la Planification est abrogé (2009).</p> <p>Décret suprême 66 du ministère du Développement social (2013).</p> <p>Décret suprême 40 du ministère de l'Environnement qui réglemente le système d'évaluation de l'impact environnemental (2013).</p> <p>La jurisprudence en matière de CLPE est oscillatoire.</p> <p>Des lois sectorielles (code des eaux, code des mines, loi sur les concessions en Énergie géothermique, entre autres) rentrent en contradiction avec la Convention n° 169.</p>
Colombie	Convention n° 169	<p>Une série d'actes administratifs (des directives présidentielles notamment) réglemente la CLPE.</p> <p>Élaboration de protocoles spécifiques à chaque processus de la consultation.</p> <p>Projet de loi sur la CLPE élaboré par le ministère de l'Intérieur.</p> <p>La Cour constitutionnelle a eu un rôle clé dans la reconnaissance du droit à la CLPE. Application de la CLPE par voie de jurisprudence.</p>
Équateur	Constitution	<p>L'article 57 de la Constitution reconnaît la consultation pré-législative et celle concernant les plans et programmes de prospection, d'exploitation et de commercialisation de ressources non renouvelables. De plus, l'article 398 régule un deuxième type de consultation considérée comme un « droit environnemental général ».</p> <p>Pas de législation sur la CLPE.</p> <p>Des lois (loi des Mines, loi des Ressources hydriques et loi des Terres) limitent fortement la CLPE.</p> <p>Normes se référant de façon générale à la consultation et à la participation (Instructions de consultation pré-législative de l'Assemblée nationale et loi organique de Participation citoyenne et Contrôle social).</p>
Guatemala	Convention n° 169	<p>Pas de loi ou de réglementation spécifique sur la CLPE.</p> <p>Loi nationale se référant de façon générale à la consultation et à la participation (code municipal, loi des conseils de développement urbain et rural et règlement d'évaluation, de contrôle et de suivi environnementaux).</p> <p>Des lois nationales (loi des Hydrocarbures, loi générale de l'Électricité, loi des Mines, loi Forestière) limitent fortement la CLPE.</p> <p>Des « consultations communautaires » sont organisées par les communautés autochtones.</p> <p>La Cour constitutionnelle a reconnu le caractère contraignant de la Convention n° 169 et a exhorté l'État à</p>



		légiférer en la matière.
Mexique	Convention n° 169  Loi(s) code(s) (Uniquement dans l'État de San Luis Potosí, avec le décret 208 de 2010).	Pas de loi de consultation nationale. Un processus de consultation a été mis en place pour l'adoption d'une loi de consultation générale en 2010-2011.
Pérou	Loi(s) code(s)	Loi de Consultation : Ley n° 29 785 de 2011, dite Ley de derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la OIT. Règlement de consultation de 2012 (Reglamento de la ley n° 29 785, decreto supremo n° 001-2012-MC). Le Tribunal constitutionnel a reconnu le caractère contraignant de la Convention n° 169. Application de la CLPE par voie de jurisprudence.

*Tableau 9 : La consultation libre, préalable et éclairée (CLPE) en Amérique latine*

La Constitution du Pérou de 1993 ne contient pas d'article sur le droit à la consultation<sup>96</sup>. En revanche, le Pérou est le premier pays latino-américain<sup>97</sup> à avoir promulgué une loi de consultation en août 2011, suivie de son règlement établi en avril 2012, lors des premiers mois du gouvernement du président de gauche Ollanta Humala (cf. tableau n° 10). Plusieurs facteurs concourent à l'institutionnalisation et à la réglementation de la consultation autochtone au Pérou. Les processus de « consultation-référendum » se sont multipliés dans le cadre des conflits opposant les autochtones aux industries extractives (Diez, 2016, p. 38). Dans la plupart des cas, ces procédures ont été organisées par la société civile qui s'exprime majoritairement contre lesdits projets. En revanche, le gouvernement déclarait systématiquement ces initiatives comme non contraignantes. C'est dans ce contexte que les tensions montent entre le gouvernement et les opposants à ce type de projets. Le « baguazo »<sup>98</sup>, dont les affrontements se sont soldés par des

<sup>96</sup> Certains articles de la Constitution du Pérou se réfèrent aux droits des peuples autochtones : reconnaissance du droit à l'identité culturelle, du droit à la propriété communautaire, du droit à l'autonomie, du droit à l'exercice de fonctions juridictionnelles et à la reconnaissance des autorités, ainsi que du droit à la participation politique.

<sup>97</sup> Le Pérou et le Chili sont les seuls pays d'Amérique latine à avoir une norme nationale – une loi et un règlement respectivement – en matière de consultation autochtone.

<sup>98</sup> En juin 2009 a lieu une grève menée par des autochtones contre la politique d'investissements élaborée dans le cadre de l'application du Traité de Libre Commerce (TLC) avec les États Unis. Dans ce contexte, 99 décrets législatifs sont promulgués par le gouvernement du président Alan García, dont plusieurs portaient une atteinte directe à l'égard des communautés autochtones de l'Amazonie. Des affrontements

dizaines de blessés et la mort de 33 personnes, constitue l'évènement le plus marquant. Dans ce contexte, le gouvernement fait face à une double pression : le mouvement autochtone, soutenu par des ONG et des promoteurs des droits citoyens et autochtones, exige l'application du droit à la consultation. Pour sa part, le patronat demande au gouvernement de prendre des mesures pour faciliter la réalisation des projets d'investissement, d'où l'hypothèse avancée par Buu-Sao (2013) d'une appropriation stratégique des dispositifs de participation pour assurer la continuité de l'activité extractive face à une conflictualité accrue<sup>99</sup>. La promulgation d'une loi de consultation (2011) et de son règlement (2012) est suivie de contestations provenant des principales organisations autochtones qui demandent leur révision et la prise en compte de leurs propositions<sup>100</sup>. Par ailleurs, la reconnaissance légale de ce droit déclenche un débat autour de la définition même de la catégorie de « peuple autochtone » de par la nécessité pratique d'identifier les sujets devant être consultés. La question qui se pose alors est : qui sont les autochtones ? Et, plus précisément, qui sont ceux qui doivent être consultés ? Au Pérou, comme ailleurs, nous l'avons vu, c'est là une problématique qui n'a pas de réponse univoque, comme en témoignent les difficultés rencontrées dans la réalisation d'une base de données établissant les sujets à être consultés dans le cadre de l'élaboration de cette norme<sup>101</sup>.

Parmi les autres cas latino-américains, les mobilisations contre le projet d'autoroute devant traverser le Territoire Autochtone et Parc National Isiboro Sécure (TIPNIS) en Bolivie est l'une des plus emblématiques. C'est dans ce contexte que le président Evo Morales présente, en 2012, un projet de loi pour une loi-cadre de consultation. Rappelons que la Constitution bolivienne, approuvée par référendum populaire en 2009, accorde une place importante aux peuples autochtones. Des principes fondamentaux, qui font écho à la DDPA de 2007, sont déclinés dans

---

très violents ont lieu entre la police et les manifestants. D'après les informations officielles du gouvernement péruvien, 33 personnes meurent (dont 23 policiers) à la suite de ces affrontements et de graves violations des droits humains en résultent. C'est cet évènement qui a été dénommé le « baguazo ».

<sup>99</sup> Au Pérou, le secteur extractif est précurseur dans la promotion de la participation des populations locales à la mise en œuvre des politiques et projets économiques. Voir à ce sujet : Buu-Sao D., 2013, « "Perúpetro est ton ami" : un gouvernement des contestataires en Amazonie péruvienne », *Participations*, 2/2013, p. 119-139.

<sup>100</sup> Le projet de règlement a été élaboré par une commission multisectorielle composée de quatorze vice-ministres et de six organisations autochtones. Par la suite, ce projet a été soumis à une procédure de consultation nationale considérée par les représentants de l'État comme un « succès », tandis que de nombreuses organisations autochtones et de droits humains le considèrent comme « frauduleux » (Diez, 2016, p. 46).

<sup>101</sup> Au Pérou, il existe un déficit d'information concernant les peuples autochtones. Les difficultés dans la réalisation d'une base de données proviennent à la fois de la définition d'autochtone (qui relève d'un processus de nomination et de catégorisation qui distingue les natifs et les paysans) et de leur quantification et localisation.

une cinquantaine d'articles portant sur la différence socioculturelle. Le texte constitutionnel instaure un modèle politique nouveau – un « État unitaire de droit plurinational communautaire » – qui représente un changement important en termes de politiques ethniques. Il est désormais question de consolider « l'unité dans la diversité » (Lacroix, 2011, p. 140). La création d'un État plurinational génère une nouvelle catégorie constitutionnelle, celle de « nations et peuples autochtone originaire paysans » (*naciones y pueblos indígena originario campesinos*), soit

toute collectivité humaine qui partage une identité culturelle, une langue, une tradition historique, des institutions, une territorialité et une *cosmovision* dont l'existence est antérieure à l'invasion coloniale espagnole (article 30 de la Constitution).

De plus, la Constitution bolivienne contient diverses dispositions concernant le droit à la consultation. Ainsi, l'article 30.II.15 reconnaît ce dernier comme un droit fondamental des nations et peuples *indígena originario campesinos*.

Dans la pratiques, ces changements substantiels n'ont toutefois pas évité les différences croissantes entre le modèle de développement adopté par le gouvernement d'Evo Morales et celui défendu par les organisations autochtones.

L'industrialisation des ressources naturelles, au cœur du programme économique du Gouvernement, semble prioritaire sur le projet constitutionnel d'instauration d'une économie plurielle et multipolaire recherchant un équilibre entre les formes d'organisation économique communautaire, étatique, privée et coopérative. Le « *buen vivir* » qui était annoncé comme une rupture épistémologique de la notion de développement est mis à mal par les politiques économiques du gouvernement d'Evo Morales reposant sur des mégaprojets d'extraction et d'industrialisation des ressources énergétiques, en particulier le gaz et les minerais, pour financer des politiques sociales appréciées de la population. Dans ce contexte, la question de la consultation préalable, libre et informée des populations autochtones ainsi que leur consentement quant au lancement de projets industriels ou de développement sur les aires d'habitat devient une question de premier plan qui constitue, d'ores et déjà, un contentieux avec le gouvernement d'Evo Morales (Lacroix, 2011, p. 143).

En effet, le conflit du TIPNIS de 2011 a mis en lumière les limites du droit à la consultation préalable reconnu par la Constitution. Le projet de route lancé par les autorités dans ce « territoire autochtone » s'est fait sans l'accord des communautés indigènes établies dans le parc. Sous la

pression sociale, le gouvernement se résout finalement à consulter les habitants du parc, un an après le début des manifestations et plus de trois ans après le début des travaux<sup>102</sup>. Cependant, la consultation est dénoncée sur plusieurs points : information tronquée, non-application des us et coutumes autochtones dans la prise de décision, etc.<sup>103</sup>. De plus, l'inquiétude et les recommandations exprimées par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme concernant les processus de consultation<sup>104</sup> et la présentation de projets de loi sur ce thème par les principales organisations autochtones<sup>105</sup> incitent le gouvernement d'Evo Morales à reconsidérer, en 2012, la nécessité d'élaborer une loi-cadre de consultation<sup>106</sup>. Toutefois, toutes les organisations autochtones ne participent pas de l'élaboration du texte. Seules celles qui sont proches du gouvernement y contribuent. Tout cela accentue alors la désillusion des peuples autochtones quant à leur participation active au « processus de changement » et met au jour les difficultés de l'application du droit de « consultation préalable ». L'un des enjeux phares étant la définition de la population qui doit être consultée. Cloud, González et Lacroix (2013, p. 73) expliquent les divergences à ce sujet dans l'affaire du TIPNIS :

D'un côté le gouvernement d'Evo Morales considère que l'ensemble des habitants du territoire concerné par le projet autoroutier doit donner sa position, c'est-à-dire les peuples autochtones titulaires du territoire ainsi que les paysans producteurs de feuilles de coca installés dans le sud, qui sont

<sup>102</sup> Loi n° 222 de février 2012 : Ley de consulta a los pueblos indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS). Disponible en ligne, sur : <https://www.ecolex.org/es/details/legislation/ley-no-222-ley-de-consulta-a-los-pueblos-indigenas-del-territorio-indigena-y-parque-nacional-isiboro-securé-tipnis-lex-faoc12774/> [consulté le 26 janvier 2018]

<sup>103</sup> Laurent Lacroix, intervention « Bolivie : la consultation en débat » dans le cadre de la séance 2 du séminaire SOGIP : « La consultation et la problématique du consentement - Philippines, Bolivie, Pérou » (12 décembre 2013).

<sup>104</sup> « *Que el Gobierno y a la Asamblea Legislativa Plurinacional redoblen sus esfuerzos para adoptar una ley general sobre el derecho de los pueblos indígenas a la consulta, conforme a los estándares internacionales aplicables y mediante un proceso participativo; y que el Gobierno y los sectores indígenas concernidos abran espacios de diálogo permanentes que propicien la construcción de acuerdos duraderos sobre el desarrollo del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS)* ». *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 8 de febrero de 2013, VI Recomendaciones, p. 18. Disponible en ligne sur : <http://www.ohchr.org/bo/noticias.html#informes> [consulté le 26 janvier 2018].

<sup>105</sup> Voir par exemple : « Propuesta Anteproyecto de ley marco de consulta y consentimiento previo, libre e informado a las naciones y pueblos indígenas originarios, de cumplimiento obligatorio por el Estado plurinacional » (La Paz, 28 de julio de 2011). Disponible en ligne sur : [http://www.servindi.org/pdf/PROPUESTA\\_LEY%20MARCO\\_CONAMAQ.pdf](http://www.servindi.org/pdf/PROPUESTA_LEY%20MARCO_CONAMAQ.pdf) [consulté le 26 janvier 2018].

<sup>106</sup> Ce projet de loi-cadre de Consultation du gouvernement est fortement contesté et dénoncé par les principales organisations autochtones de Bolivie (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu - CONAMAQ, la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia - CIDOB et l'Asamblea del Pueblo Guaraní - APG). Voir par exemple : <https://www.servindi.org/actualidad/84565> [consulté le 26 janvier 2018].

numériquement dix fois plus nombreux et sont favorables au projet. À l'inverse, les peuples autochtones titulaires du territoire (Mojeño-Trinitarias, Chimanes y Yuracás) semblent catégoriquement opposés au projet de route. D'août à octobre 2011, ils ont organisé une première grande marche contre ce dernier puis une seconde d'avril à juin 2012 pour refuser ce qu'ils nomment la « post-consultation » proposée par le gouvernement, considérant qu'elle est désormais inutile après ces deux actions de mobilisation. À travers ce conflit, c'est la catégorie constitutionnelle de « nations et peuples indigène originaire paysans » qui se voit remise en cause et en particulier son fondement relatif à la préexistence coloniale de ces trois catégories, produits de l'histoire bolivienne, en générant une différenciation croissante entre organisations sociales et cette nomination unificatrice portée par la loi constitutionnelle.

Un troisième cas qui mérite d'être évoqué ici est celui de la Colombie, car l'expérience de ce pays en matière de consultation préalable a quelques différences intéressantes par rapport à celle d'autres pays d'Amérique latine, notamment ceux sus-analysés. La Colombie se trouve parmi les premiers pays à avoir adopté, en 1991, la Convention n° 169 de l'OIT (cf. tableau n° 8), et la Constitution colombienne de 1991 est pionnière en matière de reconnaissance des droits des peuples autochtones. Le premier article de la Constitution définit la Colombie comme un « État pluraliste », et le septième décrit la nation comme « étant pluriethnique et multiculturelle ». Dans le même sens, selon la Constitution, les langues autochtones sont officielles et l'éducation doit être bilingue dans les territoires autochtones. De plus, elle reconnaît aux autochtones le droit à une justice propre. En revanche, tout en étant les propriétaires de leurs territoires, les autochtones ne disposent pas pour autant des ressources du sous-sol qui appartiennent à l'État. Finalement, sans reconnaître un droit de consultation à proprement parler, la Constitution exprime, dans son article 330, que

l'exploitation des ressources naturelles dans les territoires autochtones se fera sans nuire à l'intégrité culturelle, sociale et économique des communautés autochtones. Concernant les décisions adoptées en relation à ces exploitations, le gouvernement favorisera la participation des représentants des communautés en question<sup>107</sup>.

En Colombie, le processus d'institutionnalisation normative en matière ethnique est survenu

---

<sup>107</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades* » (Constitution de la Colombie, article 330).

avant celui d'autres pays de la région. Le mouvement autochtone – malgré le fait de représenter une population minoritaire par rapport à la population nationale<sup>108</sup> –, suivi par le mouvement afro-descendant<sup>109</sup>, a réussi à se faire une place dans les instances politiques. Il participe de la Constituante qui élabore la Constitution de 1991, dans laquelle la dimension participative est mise en avant. L'article 1 de la Constitution proclame que « la Colombie est un État social de droit, organisé sous forme de République unitaire, décentralisée, [...] démocratique, participative et pluraliste ». Par la suite, la loi Autochtone de 1993 établit le *resguardo* (circonscription administrative) comme une « entité territoriale » à part entière et contrôlée par les autorités « traditionnelles » sous forme de *cabildos indígenas*. Des fonds spéciaux sont attribués aux municipalités ou départements où se trouvent ces *resguardos*, et leur utilisation est décidée par les membres des *cabildos* en concertation avec les habitants de chacun des territoires concernés (Recondo, 2005, 2007). C'est ainsi qu'une politique d'autogouvernement commence à se développer dans ces *resguardos* (Bengoa, 2003, p. 12). À partir de 1996, les autochtones participent de la concertation sur des thématiques liées à la consultation dans la dénommée Mesa Permanente de Concertación (Table permanente de concertation). Cependant, l'activité de cette instance a été interrompue temporellement à plusieurs reprises ; tel qu'en 2006, lorsque les peuples autochtones accusent le non-respect par le gouvernement d'un certain nombre d'obligations. Les autochtones poursuivent alors leur combat devant la justice constitutionnelle en s'appropriant des arguments exprimés par la Cour constitutionnelle et les organismes internationaux pour faire valoir leurs droits.

En effet, depuis 1991, la Cour constitutionnelle occupe un rôle majeur dans l'exigence d'une consultation préalable en relation aux mesures susceptibles d'affecter les peuples autochtones et dans sa portée juridique (Orduz, 2016, p. 83). Les fondements de la plupart des décisions de la Cour reposent sur l'importance que la Constitution accorde à la diversité ethnique et culturelle de la nation, de sorte que, à l'heure actuelle, les différents acteurs concernés par cette question reconnaissent le droit à la consultation. De ce fait, le nombre de consultations réalisées depuis quelques années ne cesse d'aller croissant. En revanche, le pouvoir exécutif a agi de façon réactive face aux sentences de l'Alto Tribunal, sans réelle volonté politique de renforcer les

---

<sup>108</sup> La population autochtone du pays est approximativement estimée à 1,4 millions de personnes, soit environ 3,4 % de la population nationale, et est divisée en une centaine de peuples autochtones différents. L'Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) a déclaré que cette population est en risque d'extermination physique et culturelle – situation qu'elle attribue aux facteurs suivants : le conflit armé, le modèle de développement, la pauvreté, l'abandon institutionnel et la discrimination.

<sup>109</sup> La population afro-descendante représente environ 10 % de la population nationale.

institutions en matière de droits ethniques (Orduz, 2016, p. 112). Pour sa part, le Congrès de la République n'a pas abordé le sujet. Par conséquent, les standards sur la consultation préalable, empruntés au droit international et/ou développés par la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, sont bien présents en Colombie. En revanche, aucune norme légale précisant le processus de consultation n'a encore vu le jour. La consultation préalable est régulée au travers d'un décret et d'une directive présidentielle – tous deux considérés comme illégitimes par de nombreuses organisations de droits ethniques<sup>110</sup>. D'après Orduz (2016), ces normes ont été mises en place comme réponse instrumentale face aux pressions des acteurs privés, plutôt que dans une logique de protection des droits des peuples autochtones. Si la plupart de la population autochtone vit dans les zones les moins peuplées du pays (Amazonie et Orénoque), une attention croissante leur a été portée en raison du potentiel minier, agricole et pétrolier de ces régions. Pour finir, le cas du peuple U'wa<sup>111</sup> est emblématique, car il pose la question de la position la plus radicale que peuvent prendre les peuples autochtones : celle du « non » à la participation. Cet exemple soulève un certain nombre de questions intéressantes : le devoir de consultation implique-t-il nécessairement une obligation de participation pour les peuples autochtones ? Comment les États doivent-ils procéder lorsque les autochtones rejettent toute forme de dialogue ? La consultation permet-elle de résoudre un problème de fond, à savoir les différentes conceptions du développement que peuvent avoir les États et les peuples autochtones ?

Le cas colombien a des similitudes avec le cas mexicain, car tous deux connaissent des processus de « décentralisation participative » dans lesquels la gestion locale des budgets transférés est soumise à un impératif de participation directe des habitants des collectivités locales à la décision (Recondo, 2005, p. 49) :

Dans chacun de ces deux pays, par un effet de composition, des acteurs aux intérêts clairement différenciés semblent converger vers un même objectif stratégique : créer des mécanismes et des espaces de délibération collective, de façon, pour les uns, à contourner un État hypertrophié et corrompu, et pour

---

<sup>110</sup> Il s'agit du Décret 1320 de 1998 qui régleme la consultation pour les exploitations de ressources naturelles. Ce décret a été formulé dans le cadre du conflit entre le peuple U'wa et la multinationale « Occidental de Colombia » (Oxy) à propos d'un projet d'exploitation pétrolière en territoire autochtone et de la directive 01 de 2010 qui régleme la consultation préalable.

<sup>111</sup> Le peuple U'wa, qui d'après le recensement DANE de 2005 représente 7 581 personnes (soit 0,5 % de la population autochtone de Colombie), habite dans les départements de Boyacá, d'Arauca et dans le nord de Santander. Depuis une vingtaine d'années, les U'wa mènent un combat, au niveau national et international, contre des entreprises voulant exploiter les ressources en hydrocarbures qui se trouvent dans le sous-sol de leur territoire.

les autres, à apporter une nouvelle légitimité aux institutions politiques. Du point de vue de l'État, la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion des finances publiques (faire mieux avec moins de ressources) se conjugue avec la volonté de retrouver une légitimité que les mécanismes éculés du clientélisme ne parviennent plus à garantir. Du point de vue des acteurs « civils » périphériques (mouvements sociaux régionaux, organisations indiennes, ONG, etc.), l'idéal d'une démocratie locale débarrassée des interférences d'un clientélisme stérile excluant se conjugue avec la volonté de pouvoir mieux maîtriser l'allocation des ressources publiques, aussi réduites soient-elles.

À partir de 1989 le gouvernement fédéral du Mexique entreprend une politique de décentralisation du budget fédéral, qui est suivie de mesures de redistribution des ressources et de prérogatives (notamment en matière de politiques sociales, d'éducation et de santé) de la fédération au profit des municipalités. En parallèle, dès le début des années 1990, la question ethnique fait son entrée dans l'agenda législatif. Cette même année, le gouvernement mexicain signe et ratifie la Convention n° 169 de l'OIT. En 2001, la réforme constitutionnelle reconnaît un rôle important aux gouvernements locaux. Les États fédérés vont désormais déterminer

les caractéristiques de libre-détermination et d'autonomie qui expriment au mieux la situation et les aspirations des peuples autochtones dans chaque État, ainsi que les règles pour la reconnaissance des communautés autochtones comme entités d'intérêt public (Article 2.A).

Pour un certain nombre d'États fédérés, c'est là le coup d'envoi d'importantes réformes en matière de politiques ethniques (Duvineau, 2011) – politiques conduisant à rendre visibles des mécanismes participatifs locaux pour les décisions concernant les communautés. Recondo (2009) constate que, dans le cas du Mexique, ces mécanismes participationnistes n'ont pas promu de nouveaux dispositifs, mais plutôt suivi des pratiques coutumières dans le cadre « moderne » de la gestion décentralisée des affaires publiques. En ce qui concerne le droit à la consultation des peuples autochtones, celui-ci a fait l'objet de plusieurs projets de loi depuis la réforme constitutionnelle de 2001 sans jamais pouvoir se concrétiser. Cloud, González et Lacroix (2013, p. 70) expliquent à ce sujet que

la version actuellement discutée par le Congrès, intitulée Projet de loi générale de consultation des peuples et communautés autochtones est très critiquée par certaines organisations autochtones. Sur la forme, et quant à l'organisation du processus de consultation, ces dernières dénoncent le manque



d'informations mises à disposition par la Commission pour le développement des peuples autochtones (CDI), chargés de les consulter dans la phase d'élaboration de la norme. On note à cet égard la faible participation des organisations autochtones dont certaines se sont abstenues d'entrer dans le débat sur le projet de loi qu'elles ne reconnaissent pas comme un véritable processus de consultation. Sur le fond, le contenu du texte fait lui aussi l'objet de commentaires. D'une part, il est prévu que la mise en œuvre de la consultation rapporte à l'ensemble des mesures ou projets concernant uniquement les droits des peuples autochtones reconnus par la loi nationale ; or, d'après les normes internationales, les peuples autochtones doivent être consultés à chaque fois que leurs intérêts sont concernés. D'autre part, la consultation ne s'engage qu'à partir du moment où le projet est élaboré et non en amont, lorsque l'éventualité même du projet est discutée, ce qui annihile toute forme de participation et de consultation de ces peuples dans l'approbation du projet ou des mesures en question. Enfin, il est exclu que la consultation porte sur les aspects budgétaires des projets, ce qui occulte tout un pan de la négociation. Malgré ces polémiques, le droit à la consultation et au consentement commence à être débattu au sein de quelques États fédérés comme dans l'État de Mexico ou celui de San Luis Potosi.

Pour finir, nous ferons référence au cas équatorien qui semble conjuguer plusieurs des éléments évoqués dans les cas précédents. D'après Massal (2013), le projet politique autochtone en Équateur s'est construit sur le lien entre État plurinational et démocratie participative. Les acteurs autochtones du pays ont connu un processus d'affirmation à partir des années 1990, année durant laquelle surgit la revendication d'une reconnaissance constitutionnelle de l'État plurinational. Puis, en 1994, une alliance entre acteurs autochtones et non autochtones se solde par deux principales revendications : la réforme de l'État et la démocratisation de la représentation politique. Se constituent ainsi « deux piliers majeurs du projet politique indien : la reconnaissance constitutionnelle de l'État plurinational et la démocratie participative, comme deux revendications interdépendantes » (Massal, 2013, p. 119). De fait, l'Équateur s'inscrit dans une tendance largement répandue en Amérique latine, tel que nous l'avons vu précédemment, au changement constitutionnel, à l'approfondissement de la démocratie et à la reconnaissance de la diversité ethnique. Au cours la décennie 1998-2008, deux constitutions sont débattues et promulguées, ce qui entraîne un certain nombre de changements en matière de droits des autochtones. Tandis que la Constitution de 1998 définissait l'État équatorien comme « pluriculturel » et « multiethnique », celle de 2008 déclare l'Équateur comme un État « plurinational » et « interculturel » ; elle reconnaît et valide ainsi les revendications autochtones formulées depuis 1990. De plus, la Constitution de 1998 incorpore la reconnaissance des

« circonscriptions territoriales autochtones », ainsi que les droits collectifs des « peuples indiens qui s’auto-définissent comme des nationalités aux racines ancestrales » (article 83). Ces droits, énumérés dans l’article 84, concernent aussi bien l’organisation interne des peuples et communautés que les relations de ceux-ci avec les acteurs externes, notamment au sujet de l’exploitation des ressources du sous-sol par l’État. Cependant, pour Massal (2013), l’écart entre ces énoncés et leur application légale montre la faible prise en compte de ces droits, provoquant la réactivation du débat en 2008. La Constitution de 2008 s’inspire des principes du *Sumak Kawsai (el buen vivir)*, qui suppose un nouveau paradigme face au modèle économique néolibéral, « en promouvant une stratégie économique inclusive, durable et démocratique » qui implique, entre autres, la reconnaissance des droits de la nature et une amélioration des conditions de vie des peuples autochtones<sup>112</sup>. Les autochtones, désormais dénommés « peuples », voient également leurs droits collectifs s’étendre, en particulier – et c’est là la principale différence par rapport au texte de 1998 – avec l’établissement de la « consultation préalable, libre et informée » sur les projets d’exploitation de ressources naturelles. La Constitution incorpore ainsi des principes qui répondent aux revendications autochtones, surtout en matière de protection de la nature, des ressources stratégiques et de droits collectifs. Néanmoins, la mise en œuvre effective des droits collectifs, notamment le droit à « la consultation préalable, libre et informée » des communautés sur d’éventuels projets d’exploitation des ressources du sous-sol demeure incertain, d’autant plus que cela revêt un enjeu stratégique pour le gouvernement d’Alianza PAIS<sup>113</sup>. En effet, lorsqu’en 2009 l’État se confronte au refus des communautés autochtones d’Amazonie concernant l’exploitation minière dans leur territoire, le modèle « néo-extractiviste », principalement axé sur la transformation des matières premières, l’emporte au détriment des droits collectifs des peuples autochtones. La rupture entre le gouvernement de Rafael Correa et le mouvement autochtone équatorien est alors flagrante. Désormais, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) – principale organisation autochtone d’Équateur – se retrouve dans l’opposition politique. Cette distanciation du mouvement autochtone équatorien avec Rafael Correa s’installe et s’accroît du fait, entre autres,

---

<sup>112</sup> La notion de « *buen vivir* » prétend allier le contrôle national des ressources naturelles avec des éléments du discours sur le développement durable et du discours indien sur la Terre-Mère. Sur cette notion, voir le texte élaboré par le Secretaria Nacional para la Planificación del Desarrollo (SENPLADES), 2009, « Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural ». Disponible en ligne sur : [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir\\_\(version\\_resumida\\_en\\_espanol\).pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir_(version_resumida_en_espanol).pdf) [consulté le 31 janvier 2018].

<sup>113</sup> Alianza PAIS est une coalition de différentes organisations politiques et sociales qui ont promu Rafael Correa à la présidence de la République.

de l'opposition autochtone à la politique extractiviste et agraire du gouvernement de Correa (Lalander et Ospina, 2012).

### *Conclusion*

À l'issu de notre analyse des processus d'émergence des droits des peuples autochtones en Amérique latine, nous aimerions, en guise de conclusion, ouvrir quelques réflexions utiles à l'analyse du cas chilien.

*1) Des tensions persistantes vis-à-vis des catégories ethniques.* Si l'expression « peuples autochtones » est privilégiée depuis l'adoption de la Déclaration des droits des peuples autochtones (DDPA) de 2007, la définition et l'identification de ces derniers soulève des tensions persistantes. À partir de l'examen de la notion de « peuples autochtones », Bellier (2013, p. 21) soutient que celle-ci constitue une « catégorie politique relationnelle » et, « en tant que telle, elle est susceptible d'opérer différemment selon les configurations socio-politiques ». Il s'agit en effet d'un objet politique dont la définition a évolué au fil des politiques étatiques mises en œuvre selon les époques et les pays. Avec la notion de « peuples autochtones », c'est la question du sujet politique qui se pose dans le cadre d'un rapport juridique à l'État et à la souveraineté (Bellier, 2009). La problématique autour de cette catégorie apparaît avec force (nous l'avons vu dans le cas du Pérou et de la Colombie) lorsqu'il s'agit de déterminer, dans une logique d'application du droit à la consultation, quels sont les sujets de la consultation. Regardons de plus près l'exemple chilien pour prendre la mesure du problème. La réglementation chilienne soulève une tendance constatée en Amérique latine : celle d'adopter une perspective restrictive dans l'identification des peuples autochtones, ayant pour effet de restreindre l'accès au droit à la consultation des collectivités humaines qui pourraient être considérées comme peuples autochtones par le droit international. En effet, l'article 5 du décret suprême n° 66 de 2013 régulant la procédure de consultation au Chili identifie les peuples autochtones comme ceux définis dans l'article 1° de la Convention n° 169 de l'OIT et qui sont reconnus dans l'article 1° de la Ley Indígena n° 19 253<sup>114</sup> (« Loi Autochtone »). L'article 1° de la Ley Indígena définit « les autochtones du Chili » – sans faire référence à la notion de peuple – comme

---

<sup>114</sup> Article 5 du décret suprême n° 66 : « *Para efectos de este reglamento, se consideran pueblos indígenas aquellos que define el artículo primero del convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo y que estén reconocidos en el artículo 1° de la ley No 19.253* ».

les descendants des groupements humains qui existent sur le territoire national depuis les temps précolombiens, qui conservent des manifestations ethniques et culturelles propres, la terre étant le fondement principal de leur existence et culture<sup>115</sup>.

La loi prévoit aussi un dispositif d'identification étatique pour déterminer qui sont les individus appartenant aux « peuples autochtones ». D'après cette loi, sont « autochtones »

a) [...] les enfants de mère ou de père autochtone [...] ; [...] b) les descendants des ethnies autochtones qui habitent le territoire national et disposent d'au moins un nom autochtone; [...] c) ceux qui maintiennent les caractéristiques d'une ethnie autochtone, à savoir la pratique habituelle de formes de vie, coutumes ou religions propres à ces ethnies, et les personnes dont le partenaire est autochtone<sup>116, 117</sup>.

Ces critères peuvent poser problème dans la mesure où, s'ils coïncident avec les éléments objectifs établis par la Convention n° 169 pour l'identification d'un « peuple indigène », ils laissent en revanche une place marginale à l'auto-identification des peuples autochtones au profit de l'identification étatique de ces derniers. Ainsi, au Chili, en l'absence d'un patronyme autochtone chez un individu revendiquant une identité autochtone, un mécanisme d'identification étatique est prévu par la Ley Indígena : la reconnaissance de l'appartenance autochtone est subordonnée à l'émission d'un certificat octroyé par la CONADI. De plus, la loi n° 19 253 énumère nominativement et limitativement les collectifs autochtones qui seront sujets de droits, à savoir les « ethnies » : Mapuche, Aymara, Rapa Nui ou Pascuense, les communautés d'Atacameños, Quechua et Colla du nord du pays, les communautés Kawashkar ou Alacalufe et Yámana ou Yagán des territoires de l'extrême austral (article 1[2]). Ces formes d'identification étatique sont de plus en plus contestées par les représentants des peuples autochtones qui revendiquent l'application du critère d'auto-identification (Cloud, González, Lacroix, 2013).

---

<sup>115</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura* » (article 1 [1] de la loi 19253 de 1993).

<sup>116</sup> Dans ce dernier cas seulement, la loi signale que l'individu doit s'auto-identifier comme étant autochtone.

<sup>117</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *a) [...] sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera sea la naturaleza de su filiación, inclusive la adoptiva; (...) b) los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena; [...] c) los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena* » (article 2 de la loi 19253 de 1993).

Finalement, cette loi prévoit une procédure pour doter les « communautés » ou « associations » autochtones d'une personnalité juridique<sup>118</sup>. Autrement dit, pour exister juridiquement et exercer les droits reconnus, les collectifs autochtones doivent se constituer et se réorganiser selon des schèmes fixés par le droit étatique. Pour Cloud, González et Lacroix (2013, p. 64),

ces contraintes juridiques externes génèrent bien souvent des divisions et des déstructurations au sein des institutions propres autochtones que les nouvelles formes d'organisation étatique viennent concurrencer [...].

2) *Une dimension coercitive à nuancer.* Les instruments internationaux – la Convention n° 169 de l'OIT et la DDPA notamment – ont certainement influencé le développement et le débat sur les droits des peuples autochtones en Amérique latine. La participation des autochtones aux décisions qui les concernent et, plus spécifiquement, leur droit à la consultation libre, préalable et informée, représente une norme exogène qui se retrouve sous différentes formulations dans plusieurs corpus juridiques des pays latino-américains. Au-delà de la dimension conceptuelle, les organismes internationaux participent à la diffusion de normes de « bonne gouvernance » en octroyant une assistance financière conditionnée à l'adoption de certaines techniques de gestion (comme dans le programme « Orígenes »). De plus, les instances internationales ont un rôle de surveillance (veiller au respect et à l'application des droits des peuples autochtones) et d'intermédiation (entre acteurs étatiques et autochtones). C'est en particulier le rôle endossé par le Rapporteur spécial des Nations unies sur les peuples autochtones qui mène des missions d'observation afin d'évaluer la situation des peuples autochtones dans chacun des États. En ressortent des « lignes directrices » générales, ainsi que des « commentaires » et des « recommandations » adressés aux États et venant alimenter les débats au niveau local. Mais, l'évocation des cas latino-américains conduit à s'interroger sur la dimension purement verticale (des organisations internationales vers les acteurs locaux) de l'émergence des droits des peuples autochtones. La mise en lumière des usages stratégiques de l'injonction participative en « terres indiennes » illustre la complexité des processus de diffusion et d'appropriation des normes et

---

<sup>118</sup> La loi entend par communauté les groupements de personnes appartenant à une même « ethnie autochtone », que ce soit parce qu'elles proviennent d'un même arbre généalogique, reconnaissent une chefferie traditionnelle, possèdent ou ont possédé des terres communes ou proviennent d'un même village (*poblado*) ancien. Les associations sont conçues comme des groupements fonctionnels intégrés par au moins 25 « autochtones » regroupés dans un objectif commun, et sont composées d'un président, d'un secrétaire et d'un trésorier – structure qui ne correspond pas forcément au fonctionnement traditionnel desdits peuples.

pratiques politiques (Recondo, 2009 ; 2007). Le succès de la participation autochtone doit aussi beaucoup aux transformations sociales à l'œuvre dans les sociétés. Ainsi, tel qu'avancé par Catherine Neveu (2007, p. 17),

plutôt que de les considérer comme une « norme », [...] [il s'agit de] saisir dans quelle mesure ces pratiques et cultures participatives d'une part constituent sinon une solution, au moins une forme de réponse pratique à un certain nombre de transformations et d'enjeux politiques contemporains et ce tant du point de vue des institutions internationales que des États et des mouvements sociaux.

3) *Des enjeux politiques et économiques : la revendication des droits des peuples autochtones et le développement d'économies fondées sur l'extraction et l'exploitation des ressources naturelles.* La perspective historique nous montre que la consécration de la consultation préalable, libre et éclairée en Amérique latine a lieu dans un contexte de consolidation des modèles de sociétés multiculturelles, dans lesquelles les cadres constitutionnels et les politiques publiques se sont imprégnés de mécanismes pour favoriser l'exercice des droits des peuples autochtones. En même temps, les revendications, débats et mises en œuvre de la consultation libre, préalable et informée des peuples autochtones ont lieu dans des contextes de conflits environnementaux plus ou moins violents engendrés, notamment, par le développement de l'industrie extractive des ressources naturelles situées en territoires autochtones. Depuis les années 1990, la liste de conflits entre l'État, les communautés autochtones et les entreprises (privées ou publiques) ne cesse de s'accroître. L'ampleur du phénomène est d'autant plus importante que celui-ci touche la plupart des pays latino-américains confrontés à la multiplication de conflits sur leur territoire<sup>119</sup>. En 2010, la CEPAL (2014) comptait plus de 200 conflits en territoire autochtone liés aux activités extractives d'hydrocarbures et de minerais<sup>120</sup>. La quantité, la récurrence et l'ampleur de ces conflits ont progressivement conduit à l'idée selon laquelle la

<sup>119</sup> Voir à ce sujet : Anaya, J. 2013, *Informe del Relator especial sobre derechos de los pueblos indígenas*, James Anaya. *Estudio sobre las industrias extractivas y los pueblos indígenas*. Disponible en ligne sur : <http://unsr.jamesanaya.org/esp/annual-reports/informe-del-2013-al-consejo-de-derechos-humanos-estudio-sobre-las-industrias-extractivas-y-los-pueblos-indigenas> [consulté le 8 février 2018].

<sup>120</sup> Citons les quelques cas emblématiques mentionnés auparavant : en Colombie, la communauté U'wa et la multinationale « Occidental de Colombia » (Oxy) sur un projet d'exploitation pétrolière, et la communauté Emberá Katio contre l'entreprise « Urra » autour du projet d'un barrage hydroélectrique ; en Équateur, les communautés autochtones de l'Amazonie (en particulier les peuples kichwas, shuar et ashuar) accusent l'entreprise « Texaco » de pollution et s'opposent aux projets d'exploration et d'exploitation pétrolières (menés par exemple par l'entreprise Oxy) ; en Amazonie péruvienne, l'exploitation des gisements d'hydrocarbures est fortement contestée par des communautés autochtones ; en Bolivie, il y a eu des mobilisations contre le projet d'une autoroute devant traverser le territoire autochtone et parc national Isiboro Sécuré (TIPNIS).

prise en compte des autochtones est un facteur décisif du succès ou au contraire de l'échec d'un projet lorsqu'il s'agit d'investir à l'intérieur de territoires autochtones. Ainsi, la participation autochtone en Amérique latine s'est souvent développée dans des contextes de résolution de conflits, comme nous avons pu le voir avec le cas du projet TIPNIS en Bolivie. En effet, dans de nombreux cas, les premiers dispositifs participatifs rendus obligatoires se situent dans le secteur environnemental<sup>121</sup>. L'hypothèse qui en ressort, c'est que l'investissement dans la mise en œuvre de la Convention n° 169, et plus spécifiquement du droit à la consultation libre, préalable et éclairée, serait, aux yeux des États, un moyen de désentraver des projets économiques mis à mal, entre autres, par l'opposition autochtone.

De façon plus générale, les projets de démocratie multiculturelle ou d'États plurinationaux montrent que le changement institutionnel dans le sens d'une « décolonisation » effective n'est pas le seul enjeu du changement politique. Les conflits autour des modèles de développement économique fondés sur l'exploitation des ressources naturelles dans les pays latino-américains se trouvent aussi au centre de la problématique de la mise en œuvre des droits collectifs des peuples autochtones. Dans ce contexte de tensions accrues et d'enjeux à la fois économiques et politiques, l'homogénéité des acteurs en opposition – « l'État » et les « peuples autochtones » – est à nuancer. Nous avons vu, par exemple, le rôle pionnier adopté dans certains cas par le pouvoir judiciaire dans l'exigence du droit à la consultation préalable, libre et éclairée, ce qui contraste avec la réticence et la réactivité manifestée par le pouvoir législatif et exécutif dans d'autres pays latino-américains, ce qui nous oblige à déconstruire ces catégories.

---

<sup>121</sup> C'est le cas, par exemple, du Pérou (Buu-Sao, 2013) que nous avons évoqué dans ce chapitre et du Chili que nous analyserons dans les chapitres suivants.

## **Chapitre 2 :**

### ***La (faible) participation citoyenne et autochtone à la construction de la démocratie chilienne***

#### *Introduction*

Le multiculturalisme, on l'a vu, a fait l'objet d'une évolution mondiale. La Convention n° 169 de l'OIT fait d'ailleurs figure d'emblème de la reconnaissance des droits des peuples autochtones. L'engouement, notamment en Amérique latine, pour la promotion de la diversité culturelle soulève en même temps la question des changements politiques qui sont produits en son nom. Selon nous, les conséquences produites par la diffusion de cette norme de participation autochtone dans le fonctionnement de la démocratie au Chili sont telles qu'elles méritent d'être explicitées. Nous soutenons même qu'elles offrent les prémices d'un nouveau rapport politique entre l'État et le monde autochtone – hypothèse que nous aborderons plus en détail dans les prochaines parties de cette thèse. Mais, avant cela, il nous semble nécessaire de nous intéresser au système démocratique chilien afin de pouvoir mettre en perspective les évolutions engendrées par l'adoption de la Convention n° 169. Se pencher sur la construction de la démocratie chilienne à partir des années 1990 nous permettra d'expliciter les différents univers politiques de référence dans la participation citoyenne et autochtone au Chili. Premièrement, nous verrons que les projets prônant la participation citoyenne sont bâtis au nom de la démocratisation du système politique chilien, accusé d'un important déficit démocratique. De fait, les initiatives pour associer les citoyens à l'action publique sont plutôt timides. L'analyse de ces mesures donne l'impression d'une simple rhétorique, sans contraintes véritables, comme un détour obligatoire de l'action publique. Deuxièmement, la caractérisation de la démocratie chilienne nous permettra de situer les politiques autochtones dans leur contexte national. Nous verrons que les espérances que les réformes créent sont à la hauteur des frustrations que leur concrétisation soulève. Les rendez-vous manqués, la retenue dans les réformes et la recrudescence de la violence sont, entre autres, des « évidences d'un échec soutenu » (Figueroa, 2014, p.5) en matière de politique autochtone au Chili.



# 1. Caractérisation du « déficit démocratique » au Chili

Il existe un large consensus sur le fait qu'au Chili le déficit démocratique repose, en premier lieu, sur l'héritage de la dictature militaire de Pinochet (1973-1990) qui a produit des transformations sociales, politiques et économiques radicales, et a modifié les structures sociales chiliennes, ainsi que leurs relations avec l'État. À cela s'ajoute le processus de démocratisation – engagé depuis 1990, dans le cadre d'une transition négociée qui ne s'est pas opérée par la voie d'une rupture institutionnelle – qui n'a pas modifié les structures socio-économiques de la dictature, ni même réussi à renforcer la société civile (Fuentes, 2012). Par conséquent, la société chilienne est globalement marquée par des enclaves autoritaires héritées de la dictature et par des amarres politiques de la transition démocratique qui ont marqué les gouvernements de la Concertación<sup>122</sup>.

## ***1.1. Dictature militaire et transition démocratique : l'héritage des enclaves autoritaires***

La longue dictature militaire de Pinochet a eu des répercussions importantes sur les structures de la société civile chilienne et sur ses liens avec la politique et l'État. Le contexte général de forte répression politique et militaire de toute forme d'opposition et d'expression d'un mécontentement a refondé le système économique et politique. L'effort des forces armées qui ont pris le pouvoir en 1973 s'est focalisé sur la désactivation des alternatives de changement et des capacités d'incidence sur les structures étatiques. Les citoyens ont ainsi été mis à distance de la participation politique et des formes associatives qui lui étaient propres (interdiction et répression des partis politiques, des syndicats, des organisations de voisinage et de mères, etc.). Les espaces traditionnels de la démocratie représentative – telles les élections directes – ont été supprimés et le rôle économique et politique de l'État a été restructuré au profit des fonctions répressives et de celles garantissant une politique économique libérale. Au niveau économique, le modèle – basé sur l'ouverture sur l'extérieur, la privatisation et la dérégulation économique – s'est traduit par un important processus de concentration de la propriété et des revenus, par des changements dans la législation du travail et par la privatisation des services de santé, du système de retraites et de

---

<sup>122</sup> La Concertación est la coalition des partis de gauche, du centre-gauche et du centre qui a gouverné au Chili de la transition démocratique de 1990 à l'année 2010.

l'éducation. Dans les années 1970-1980 (plus précisément en 1975/76 et en 1982/83), le Chili a traversé deux périodes de sévères ajustements économiques qui ont eu pour conséquences l'appauvrissement de larges secteurs de la société, la dégradation de la qualité de vie et un manque de satisfaction des besoins primaires dû à la baisse de l'action sociale de l'État. À partir de la seconde moitié des années 1980, la politisation de la société civile organisée en vue de mettre fin à la dictature a en partie occulté la transformation interne qu'elle avait subie : tout d'abord, l'hégémonie croissante du capital privé ; et, d'autre part, l'extrême fragmentation des secteurs sociaux les moins liés à l'État, moins organisés sous forme de syndicats et ayant connu la dissolution des anciennes articulations politiques.

L'avènement de la démocratie au Chili ne s'est pas produit par le biais d'une rupture institutionnelle et n'a provoqué aucune réforme économique d'envergure. En effet, la stratégie adoptée par l'opposition au régime militaire avait pour objectif de battre Pinochet au plébiscite que lui-même avait convoqué suite aux fortes pressions nationales et internationales, dans le but de légitimer son gouvernement. De ce fait, le cadre démocratique suivant la dictature s'inscrit dans l'ordre et l'esprit de la Constitution autoritaire de 1980. Les diverses limites et verrouillages qui caractérisent cette Constitution (sénateurs désignés par les forces armées, système électoral binominal qui renforce la deuxième majorité et rend difficile le gouvernement par la majorité) sont le produit des pressions militaires qui ont donné au bloc pro-dictature une sorte de pouvoir de veto sur l'action de l'État. Enfin, la méfiance à l'égard du « pouvoir populaire » est particulièrement explicite dans la Constitution chilienne de 1980. Jaime Guzmán, avocat proche de la junte militaire, justifie l'éradication du « peuple » des textes constitutionnels en affirmant que le modèle participatif en vigueur jusqu'aux années 1973 a été responsable de la crise institutionnelle de 1973<sup>123</sup>. Ainsi, la souveraineté du « peuple » est remplacée par celle de la « nation » : l'article 5 de la Constitution stipule que « la souveraineté réside essentiellement dans la Nation ». Les normes constitutionnelles de 1980 qui visaient la « dépolitisation » du pays représentaient dès lors un recul radical quant à la reconnaissance du droit de participation (Soto Barrientos, 2011).

---

<sup>123</sup> « Une Constitution doit répondre aux défis imposés par la réalité concrète qu'elle est amenée à diriger. Il est incontestable qu'après l'expérience vécue par le Chili pendant le gouvernement marxiste, l'absence de prise de dispositions nécessaires pour empêcher sa répétition, serait une irresponsabilité suicidaire » (Guzmán, 1979).

## **1.2. L'absence d'esprit participatif dans les institutions politiques chiliennes**

Après 1990, l'attente d'une intégration de la participation citoyenne n'a pas été satisfaite et le pouvoir est demeuré concentré entre les mains des élites politiques, économiques et militaires qui avaient négocié les règles de la transition. Le mouvement social contre la dictature a été désactivé et, malgré le discours démocratique de la Concertación, aucune nouvelle forme participative n'a été intégrée aux processus décisionnels de l'action publique. Claudio Fuentes (2012) constate alors au sujet de la reproduction des formes autoritaires du pouvoir politique chilien, que ce dernier est élitiste, hiérarchique et peu démocratique. Pour leur part, les études de Dagnino, Olvera et Panfichi (2006) révèlent que les projets politiques provenant de la société civile et politique, mobilisée pour la récupération de la démocratie au Chili, ne sont pas parvenus à instaurer la « démocratisation » attendue de la société et de l'État chilien. Ce constat répond, en partie, aux conditions institutionnelles de la transition démocratique chilienne, qui a empêché que le gouvernement n'exerce pleinement son pouvoir, mais aussi au caractère peu démocratique des projets développés par la Concertación (Garretón, 2000). Le pacte politique de 1990, respecté par la suite par la Concertación, a permis de rétablir le système politique institutionnel de la démocratie représentative sous la forme d'un « présidentielisme pur »<sup>124</sup> et a empêché de donner place à la « démocratie participative ». En effet, des limites sont imposées au droit d'association ; les mécanismes de démocratie directe se cantonnent au plébiscite qui est lui-même fortement restreint ; l'initiative législative est réduite au Parlement et au président de la République. Par conséquent, le cas chilien est souvent présenté comme un exemple de réussite du modèle économique néolibéral, avec une « participation citoyenne » dépolitisée et réduite à ses aspects les plus instrumentaux (Dagnino, Olvera et Panfichi, 2006).

À partir des années 2000, cette situation connaît une lente évolution. Le gouvernement du président Lagos (2000-2006) impulse une discrète politique publique destinée à incorporer des espaces de consultation citoyenne dans les programmes publics, mais l'initiative légale incluant des mécanismes de démocratie directe est bloquée par les dirigeants politiques de la Concertación. À la fin de la période du président Lagos, le gouvernement réussit à faire passer une série de réformes au sein de la Constitution politique de 1980 en vue d'abroger les principales enclaves autoritaires : par exemple, les sénateurs pinochétistes désignés par les forces armées n'ont eu plus de place au Parlement et les pouvoirs démesurés du président de la République sont revus à la

<sup>124</sup> Ni le président de la République ni son gouvernement ne sont politiquement responsables devant le Congrès (Soto Barrientos, 2011).

baisse (obligation du président de rendre des comptes et augmentation des exigences en matière d'états d'exception)<sup>125</sup>. Néanmoins, cette réforme reçoit de fortes critiques : des auteurs soutiennent que, avec la quantité de réformes réalisées dans la Constitution, nous serions face à une *Constitución Gatopardo* (Constitution Guépard)<sup>126</sup>, car, plus celle-ci est réformée, plus elle conserve son caractère autocratique et présidentiel (Cristi et Ruiz-Tagle, 2006). Ainsi, tel que l'a montré Moulián (1997, p. 145), la clé interprétative du Chili post-autoritaire résiderait dans le « *transformismo* », c'est-à-dire « le long processus de préparation sous la dictature, d'une sortie de la dictature destinée à permettre la continuité de ses structures de base sous d'autres habits politiques, les costumes démocratiques ».

Finalement, sur le plan économique, le Chili connaît, depuis les années 1985, une réactivation qui a conduit les responsables de la politique économique à formuler des stratégies basées sur la conservation du modèle néolibéral et la réactivation de la politique sociale, d'où l'expression de « néo-libéralisme tempéré » utilisé par Delamaza (2010). En effet, la gauche socialiste chilienne accepte, comme partie du pacte de transition, de poursuivre la politique néolibérale (Dagnino, Olvera et Panfichi, 2006).

### **1.3. Une démocratie électorale ?**

Un point critique du déficit démocratique au Chili est le système électoral binominal<sup>127</sup> hérité de la dictature. L'objectif déclaré par ses concepteurs était initialement celui de réduire le nombre de partis pour éviter le multipartisme, considéré comme porteur d'idéologies et susceptible de rendre

---

<sup>125</sup> La loi 20.050 d'août 2005 établit cinquante-huit amendements à la Constitution, parmi lesquels : la modification des états d'exception constitutionnelle ; l'élimination de postes de sénateurs désignés à vie ; le retrait de la référence au système binominal de la charte fondamentale ; la nouvelle intégration du Tribunal constitutionnel ; et la dépendance et la subordination des forces armées, de l'ordre et de la sécurité publique envers le président de la République. Nonobstant, ces modifications sont partielles, limitées en fonction de certaines attributions, et n'altèrent pas substantiellement les fonctions de protection de certains principes et valeurs qui définissent le Chili comme une « nation » (régulation de la famille, de la propriété et de la vie, entre autres) (Soto Barrientos, 2011).

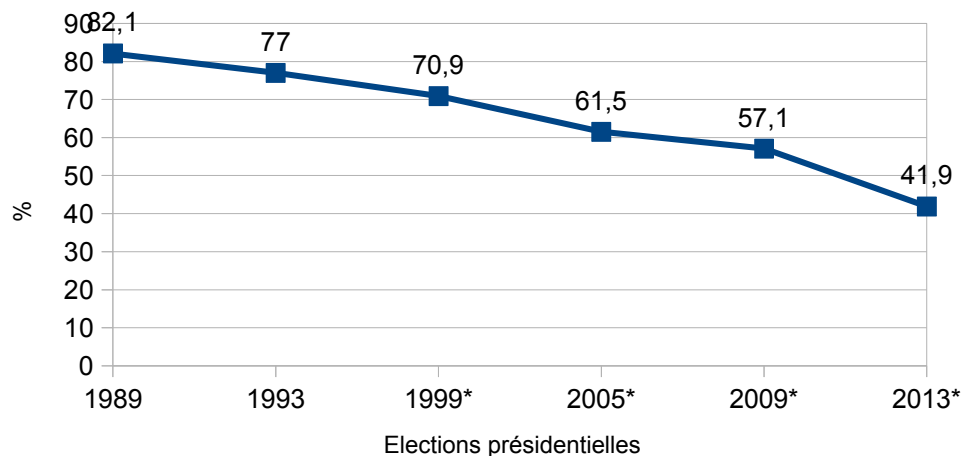
<sup>126</sup> Expression utilisée en politique pour exprimer l'idée attribuée à l'écrivain sicilien Lampedusa (1896-1957) selon lequel « il faut tout changer, pour que rien ne change ».

<sup>127</sup> Dans le système électoral binominal, appliqué aux circonscriptions des sénateurs et des députés, seuls deux représentants sont élus. Le premier siège est assigné au candidat de la liste ayant obtenu le plus de voix. Le deuxième siège est assigné selon les conditions suivantes : 1) si les deux candidats d'une même liste obtiennent plus du double de ce que pourraient atteindre les autres listes, ils gagnent les deux sièges. 2) Dans le cas contraire, le siège est assigné au candidat qui obtient plus de voix que la deuxième liste la plus votée.

le pays ingouvernable. Selon cette logique, le système binominal donnerait de la stabilité politique en obligeant les partis à établir des alliances électorales. Cependant, des effets pervers ont été largement étudiés, notamment en matière de représentativité. Par exemple, d'après une étude de la Faculté Latino-américaine des Sciences Sociales (FLACSO, 2006), ce système distribue les postes électoraux entre deux coalitions de partis, marginalisant ainsi les autres options politiques. De fait, les forces de gauche qui se trouvent en dehors de la Concertación et qui atteignent des résultats proches des 12 % au niveau national n'ont pas de représentation parlementaire. De la même manière, les régions et les femmes sont sous-représentées. En revanche, la minorité liée à la dictature militaire a la capacité de préserver les éléments hérités de l'institution non démocratique, car le système lui permet d'obtenir 34 % des voix, soit la moitié des sièges. Par ailleurs, et en suivant cette même étude, ce système démotiverait les citoyens à participer aux processus électoraux, en raison de la haute prévisibilité des résultats des élections, ce qui a pour conséquence une importante désaffection politique et une faible participation électorale. Malgré ces constats, la coalition de droite s'est opposée à toute modification du système, et ce avec une certaine complicité de quelques secteurs de la Concertación (Fuentes, 2012).

Aux limites du système électoral s'ajoute la restriction du corps électoral. La Constitution de 1980 établit que le vote est obligatoire pour tous les citoyens, que l'inscription est volontaire et que les Chiliens résidant à l'étranger ne peuvent pas voter. Dans ces conditions, la participation électorale n'a eu de cesse de diminuer depuis le plébiscite de 1988 et les élections présidentielles de 1989, qui ont connu une participation supérieure à la moyenne historique. Depuis lors, au fur et à mesure de la construction de la démocratie chilienne, l'intérêt pour les élections n'a fait que décliner. Les entraves institutionnelles ont contribué, parmi d'autres facteurs, au fait que de nombreux jeunes Chiliens ne se soient pas inscrits sur les listes électorales (Navia, 2004). Qui plus est, la réforme du système électoral qui, depuis 2012, instaure l'inscription automatique et le vote volontaire, n'a pas produit les effets escomptés. Malgré la forte augmentation des registres électoraux, passant de 7,4 millions de personnes inscrites en 1988 à 14,3 millions en 2017, la participation électorale n'a pas augmenté<sup>128</sup>. Au contraire, en 2012, la participation aux élections municipales a été la plus faible depuis 1988 et de 17 % inférieure à celle de 2008. De même, la participation au second tour des élections présidentielles de 2009 a été de 57,1 %, soit la plus faible depuis 1988 (voir graphique n°1).

<sup>128</sup> D'après le Service électoral du Chili. Disponible en ligne sur : [www.servelec.cl](http://www.servelec.cl) [consulté le 24 novembre 2017].



*Graphique 1 : Participation électorale aux élections présidentielles (1989-2013)*

\* Second tour des élections présidentielles <sup>129</sup>

À ces limites de la démocratie électorale, s'ajoute l'inquiétante méfiance des Chiliens à l'égard des institutions représentatives. Les politiciens chiliens semblent en effet avoir perdu leur capacité à jouer leur rôle d'instance intermédiaire entre les citoyens et l'État. Les données de l'enquête nationale menée par l'Université Diego Portales révèlent à ce propos des taux élevés de désaffection des partis politiques et une forte méfiance vis-à-vis des institutions politiques<sup>130</sup>. Ainsi, la confiance dans le gouvernement, qui était de 19,8 % en 2014, chute à 13 % en 2015 ; celle à l'égard du Congrès n'est que de 4,1 % ; et celle envers les partis politiques de 2,7 % – ce sont là les niveaux les plus bas enregistrés par cette enquête depuis 2005. De plus, consultés au sujet du parti politique qui représente le mieux leurs intérêts, croyances et valeurs, 80,8 % des enquêtés répondent ne s'identifier à aucun parti ni coalition politique (77,2 %). Plus encore, la méfiance apparaît comme une caractéristique culturelle généralisée qui se traduit par un manque de confiance vis-à-vis des « autres » : 77 % des Chiliens enquêtés déclarent que l'« on ne peut pas faire confiance aux autres » (PNUD, 2008). En suivant Pierre Rosanvallon (2006), la

<sup>129</sup> Graphique de l'auteur, réalisé à partir des données de [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl) et [www.servei.cl](http://www.servei.cl).

<sup>130</sup> UDP, 2015, *Encuesta Nacional 2015*. Disponible sur : <http://encuesta.udp.cl/descargas/publicaciones/2015/Confianza%20en%20instituciones.pdf> [consulté le 24 novembre 2014].

méfiance envers les « autres » et celle envers le gouvernement sont toutes deux liées, car la ferveur pour une « souveraineté citoyenne » serait destinée à compenser l'érosion de la confiance par une « organisation de la méfiance ». En ce sens, on peut se demander si les Chiliens ne seraient pas en train d'instaurer des relations plus directes avec les autorités politiques afin de les surveiller, les dénoncer et les évaluer. Soto Barrientos (2011) soutient qu'il est difficile d'affirmer une complète dépolitisation de la citoyenneté chilienne. Il serait plutôt question d'une transformation des pratiques politiques. La participation, certes davantage déconnectée des partis politiques et des formes d'organisation institutionnelle, ne serait pas pour autant inexistante. Par exemple, certaines expressions de protestation se sont renforcées ces dernières années : à la protestation autochtone, ouvrière (mineurs du charbon) et portuaire, se sont superposés les nouveaux conflits environnementaux<sup>131</sup>, les manifestations étudiantes (2006 et 2011), les révoltes autour de la centralisation du pays<sup>132</sup>, ainsi que les conflits survenus en relation aux méfaits du modèle néolibéral<sup>133</sup>.

#### **1.4. Démocratie et inégalités**

Un autre aspect du déficit de la démocratie chilienne réside dans les « paradoxes de la modernisation », à savoir l'augmentation globale des ressources et de fortes inégalités sociales, qui portent atteinte à la cohésion sociale du Chili et exacerbent le « malaise citoyen » (PNUD, 1998). La principale expression de ces inégalités est la répartition des richesses. Malgré une croissance économique soutenue depuis la seconde moitié des années 1980, le coefficient de Gini s'est maintenu stable, autour de 0,5<sup>134</sup>. De la même façon, la relation inter-décile D9/D1 du revenu autonome s'est maintenue en deçà de 30 durant cette période, ce qui signifie que les personnes les plus riches ont des revenus en moyenne trente fois plus élevés que les personnes les plus pauvres. Cette situation place le Chili parmi les pays les plus inégalitaires d'Amérique latine (CEPAL, 2010). Qui plus est, la perception des Chiliens enquêtés à ce sujet est encore pire. Dans

<sup>131</sup> Notamment, des conflits suscités par des projets de construction de centrales hydroélectriques (tel que le cas « Hydroaysén »), de centrales thermoélectriques (tel que les cas « Barrancones » ou « Castilla »), ou miniers (tel que le cas « Pascua Lama »), entre autres.

<sup>132</sup> Notamment dans les régions de l'extrême nord (Atacama) et sud (Aysén) du pays.

<sup>133</sup> Tel que l'escroquerie financière réalisée par une grande firme de vente au détail « La Polar », ou les collusions des entreprises pharmaceutique, de papier toilette ou agro-alimentaire.

<sup>134</sup> MIDEPLAN, 2010, *Serie de encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)* (1990-2009).

l'enquête « Latinobarómetro » de 2011, le Chili apparaît comme le pays latino-américain avec la plus forte perception d'injustice en ce qui concerne les revenus.

Les domaines de la santé, du travail et de l'éducation reflètent tout particulièrement où se produisent et se reproduisent les inégalités sociales au Chili. À titre d'exemple, l'OCDE pointe le système éducatif chilien comme le plus discriminatoire des pays qui la composent. L'origine socioéconomique est, en effet, une variable explicative essentielle dans la compréhension des résultats scolaires. Par ailleurs, la promesse d'une mobilité sociale n'a pas été tenue : dans l'éducation supérieure, si les groupes ayant les revenus les plus bas et ceux de la première génération d'universitaires ont augmenté au cours de ces vingt dernières années, ceux-ci ne disposent toujours pas du capital culturel ni du soutien institutionnel nécessaires pour mener à terme leur parcours universitaire avec succès (OCDE, 2013). Tout ceci a, d'après Garretón M.A. et Garretón R. (2010), deux effets sur la qualité de la démocratie : d'une part, cela ne stimule pas la participation politique et, d'autre part, cela génère des conditions différentes d'exercice de la volonté populaire dans lequel les citoyens n'ont pas d'égalité réelle.

En définitive, l'évolution des institutions politiques depuis les années 1990 a dérivé en une démocratie qualifiée d'« incomplète » (Garretón M.A et Garretón R., 2010), car elle n'offre pas d'espaces, de pratiques ou de modèles permettant d'affronter le défi de la participation citoyenne. L'État chilien a traditionnellement privilégié les changements et les réformes depuis « le haut » et avec un « sens national », au détriment de celles adressées « par le bas » et contenant un « ethos local » (Salazar y Pinto, 1999). Des efforts ont toutefois été menés en vue d'incorporer les citoyens aux processus d'élaboration des politiques publiques – efforts qui se sont traduits par une participation institutionnelle restreinte.

## **2. Les formes de la démocratie participative au Chili**

### ***2.1. Trajectoire de la participation institutionnelle***

Les dispositifs de participation citoyenne établis au Chili sont des instances de pouvoir limité, à caractère principalement consultatif et dépourvues de lien avec la création d'espaces publics



délibératifs. Afin d'illustrer notre propos, revenons sur les événements marquants de la construction de la participation institutionnelle au Chili.

D'après Delamaza (2010), la problématique de la participation citoyenne a été introduite dans l'agenda politique au moment de la campagne présidentielle de 1999, après les changements produits en 1997 au niveau du cadre politique électoral. Premièrement, aux élections parlementaires de 1997, la coalition gouvernementale perd approximativement un million de voix. Deuxièmement, l'année suivante, la diminution de la croissance économique, expliquée par la « crise asiatique », a eu des effets négatifs sur l'emploi. La désaffection politique et l'épuisement relatif au modèle de croissance mis en place depuis les années 1980 – à quoi s'ajoute l'arrestation du général Pinochet à Londres – marquent un infléchissement dans la direction politique de la transition démocratique. C'est dans ce contexte que les candidats à l'élection présidentielle de 1999 affirment la nécessité d'opérer des changements significatifs dans la conduite du pays, ce qui contraste clairement avec l'esprit de continuité de l'élection précédente de 1993. Ricardo Lagos, le candidat de la coalition gouvernementale qui a été élu, pose alors le besoin d'une réforme de l'État pour pouvoir aborder le sujet de la participation citoyenne et du renforcement de la société civile. La volonté d'introduire des formules participatives se traduit concrètement avec la publication, en 2002, d'une ordonnance présidentielle de participation citoyenne qui a pour objectif de garantir à la population les moyens de participer des décisions du système démocratique. Par la suite, c'est le gouvernement de la présidente Michelle Bachelet (2006-2010) qui promeut l'« Agenda pro participation citoyenne » introduisant des engagements ministériels relatifs à la participation citoyenne. Cependant, d'après les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre de cet agenda (Fernández et Ordoñez, 2007 ; DOS, 2007), les effets concrets de ce mécanisme restent faibles et ne permettent pas une institutionnalisation effective de la participation comme fondement du système politique chilien.

D'autre part, en 2004, le projet de loi sur les associations et la participation citoyenne dans la gestion publique est présenté à la Chambre des députés avant d'être approuvé en février 2011 (loi 20.500). Cette loi stipule des normes relatives au droit à la participation, ainsi qu'au devoir de l'État de promouvoir ces dernières. Elle établit également un cadre légal pour la constitution, le fonctionnement et le financement d'organisations d'intérêt public. En outre, cette loi cherche à faciliter la création d'associations et à promouvoir la participation des organisations et associations à la gestion publique. Néanmoins, toutes les propositions relatives aux mécanismes de démocratie directe envisagées par le projet de loi originel ont été exclues. Qui plus est, sa

portée pratique a aussi été restreinte. En effet, le suivi, publié en 2012 (Ciudad Viva, 2012), de la norme de participation citoyenne et de la transparence municipale dévoile plusieurs problèmes. L'étude indique par exemple que 57 % des municipalités ne répondent pas aux sollicitations d'informations publiques. De plus, seuls 44 % des municipalités ont mis en place un Conseil communal de la société civile – pierre angulaire de la loi de participation, dans la mesure où cet organisme a la faculté de vérifier, entre autres, les budgets et les plans de développement et de régulation urbaine. Finalement, si la loi invite les municipalités à renouveler leurs mécanismes de participation citoyenne, seuls 17 % des municipalités envisageaient un instrument de ce type dans leurs normes de fonctionnement et un peu plus de 10 % d'entre elles ne comptaient aucun des mécanismes obligatoires tels le plébiscite et l'audience publique.

Finalement, dans le domaine de la participation institutionnelle, Delamaza (2010) note une diversité de conseils mixtes, formés de représentants du gouvernement et de la société civile, et dont le degré d'autonomie, les attributions et les critères de formation sont variables. Par exemple, on distingue des conseils directifs (tels le CNCA, le CONICYT ou FOSIS<sup>135</sup>), des conseils consultatifs nationaux et régionaux (du ministère de l'Environnement, par exemple) et un conseil pour la transparence. De plus, les différentes administrations de la Concertación ont eu recours à des commissions présidentielles pour conseiller le président de la République dans des matières spécifiques et selon diverses modalités. C'est lors du gouvernement de Michelle Bachelet (2006-2010) que ces dernières acquièrent une importance particulière en tant que mécanisme de promotion de la participation dans l'action publique. Une formule pour concrétiser le « dialogue citoyen » promis par Michelle Bachelet pendant sa campagne électorale<sup>136</sup> est la création de Commissions du conseil présidentiel (Comisiones Asesoras Presidenciales) *ad hoc* pour élaborer, de façon concertée, des politiques publiques sur des thématiques sensibles (retraite, petite enfance, éducation, transparence et probité, travail, équité). L'aspect distinctif de ces commissions est le sens qui leur est alors donné : celui d'intégrer la société civile quant au processus de formulation des politiques publiques, l'objectif étant de faire face au déficit démocratique des institutions politiques à partir de la création d'espaces alternatifs de délibération constitués d'experts et d'acteurs de la société civile. La présidente, dans un discours

---

<sup>135</sup> CNCA (Consejo Nacional de la Cultura) ; CONICYT (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica) ; FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social).

<sup>136</sup> « Le 11 mars sera le début d'un nouveau style dans la politique nationale. Un style de gouvernement dialogique et participatif. J'ai été la candidate des citoyens. Je serai désormais la Présidente des citoyens » (discours de Michelle Bachelet, 15 janvier 2006).

de juillet 2009<sup>137</sup>, affirme que ces commissions témoignent de la volonté du gouvernement d'être plus horizontal, inclusif et participatif, démontrant ainsi qu'elle est à la recherche de mécanismes de participation complémentaires à la démocratie représentative. Pourtant, d'après Aguilera (2009), ces commissions ne produisent pas de réelles transformations en matière de participation. Bien au contraire, elles reproduisent certains dilemmes de la démocratie chilienne, en particulier la technicisation de la politique et les limites de la représentation. L'auteur cite par exemple le fait que ce soit la présidente de la République qui nomme les membres des commissions, qui sont eux-mêmes souvent liés à des centres d'étude en relation avec des partis politiques, ce qui reflète une diversité idéologique limitée.

## **2.2. La portée (limitée) des dispositifs participatifs dans l'institution environnementale**

Au-delà des initiatives propres à chaque gouvernement, le seul corpus légal qui régit la participation citoyenne à la gestion des politiques publiques est celui contenu dans la loi environnementale. Cette loi fait référence à la participation de la communauté au Système d'évaluation de l'impact environnemental auquel doivent se soumettre les projets d'investissement au Chili. Pourtant, ce dispositif ne représente pas un espace de démocratisation du débat environnemental, mais plutôt un « pluralisme limité » (Linz, 2000) dans la mesure où la procédure de participation n'écarte pas une forme d'autoritarisme dans la prise de décision (Dabène, Geisser et Massardier, 2008). En effet, l'analyse approfondie de ce mécanisme démontre que celui-ci présente de multiples limites qui en restreignent la portée (Spoerer, 2013). Premièrement, les projets d'investissement résultent d'une initiative publique-privée, et les citoyens ne sont intégrés à la discussion qu'une fois qu'ils entrent dans le Système d'évaluation de l'impact environnemental. Cela signifie que la participation citoyenne ne se produit pas en amont, ce qui a pour effet de restreindre considérablement la discussion publique en écartant du débat des thématiques d'une grande importance (telles que la localisation et la nature d'un projet). Deuxièmement, le processus d'évaluation de l'impact environnemental se réalise sur la base d'un diagnostic élaboré par le mandataire du projet, ce qui ne garantit pas l'indépendance de celui-ci vis-à-vis des intérêts privés des commanditaires. Troisièmement, la participation

---

<sup>137</sup> Discours tenu lors du XXI<sup>ème</sup> Congrès de Science Politique, le 13 juillet 2009 à Santiago du Chili.

citoyenne au processus d'évaluation de l'impact environnemental se limite aux niveaux de l'information et de la consultation, et n'est en aucun cas déterminante dans la prise de décision. En effet, la portée des deux dispositifs de participation citoyenne prévus par ce système – les ateliers de participation citoyenne et les observations citoyennes écrites – sont limités et leurs résultats souvent déficitaires. Un bon exemple est le délai prévu pour la participation citoyenne, qui est de soixante jours. Ce court délai suppose une citoyenneté bien organisée et ayant des compétences techniques, ce qui est loin d'être toujours le cas. Plus encore, les observations ne doivent aborder que des thématiques développées dans le projet présenté au Système d'évaluation de l'impact environnemental. Par ailleurs, le mandataire a l'option de réaliser des modifications aux projets dans des phases postérieures qui incorporent souvent les aspects les plus problématiques et ne font pas l'objet d'une évaluation citoyenne. Finalement, les Commissions régionales environnementales ne sont pas suffisamment indépendantes des autorités sectorielles ou centrales dont les priorités ne sont pas la préservation ou la protection de l'environnement. En définitive, le SEIA est un instrument de légitimation du processus d'évaluation environnementale, mais ne représente pas un mécanisme réel de délibération citoyenne. En ce sens, la Fondation Terram affirme que plus de 85 % des projets présentés au SEIA sont approuvés, alors même qu'ils comportent des niveaux de conflictualité plus ou moins élevés.

### **3. La place des autochtones dans les institutions politiques chiliennes**

Le cadre restrictif de la participation citoyenne analysé précédemment ne rentre pas en contradiction avec les instances de participation établies pour les peuples autochtones. Le sociologue Rodrigo Levil (2006, p. 244) affirme à cet égard que,

Au Chili, la réédition du système néolibéral imposé par le régime militaire a changé la matrice de l'État tout en lui ôtant de son hégémonie. L'État a renoncé au développement de projets politiques comptant sur une large participation d'acteurs et s'est contenté de maintenir certaines garanties de la participation citoyenne et des libertés publiques, sans mettre en œuvre des réformes structurelles du système économique et politique. Dans ce contexte, la participation mapuche au système représentatif conféré par l'État n'est pas organisée sur la base des intérêts collectifs revendiqués par le mouvement

mapuche, et ses organisations et dirigeants n'ont pas la capacité de participer aux décisions politiques<sup>138</sup>.

Nous voudrions, dans la section qui suit, expliciter cette idée à travers l'analyse des espaces et pratiques participatives des peuples autochtones en vue de l'élaboration et de la formulation des politiques publiques autochtones au Chili depuis l'avènement de la démocratie. Nous analyserons ensuite le contenu de ces politiques et leurs conséquences sur les peuples autochtones afin de montrer que celles-ci n'ont pas été en mesure de résoudre la problématique autochtone dans le pays.

### **3.1. La participation autochtone à l'élaboration des politiques publiques autochtones**

De manière générale, la participation citoyenne a, on l'a vu, une portée limitée dans le système politique chilien. Qu'en est-il de la participation des peuples autochtones ? Quelle a été leur place dans l'élaboration des politiques publiques les concernant ? Quel rôle ont-ils joué dans les processus de prise de décision ? Nous allons montrer dans cette section que les gouvernements de la Concertación ont privilégié le mécanisme des « commissions », évoqué précédemment, pour analyser et proposer des politiques publiques portant sur la thématique autochtone – mécanisme dans lequel le rôle des peuples autochtones reste marginal.

#### **A. Le rôle des autochtones dans la formulation de la Ley Indígena de 1993**

Après 17 ans de dictature (1973-1990) au Chili, le premier président de la République est Patricio Aylwin. Dans un contexte particulièrement complexe de retour à la démocratie, les élections de

---

<sup>138</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *La reedición del sistema neoliberal en Chile, impuesto por el régimen militar, cambió la matriz del Estado y le restó hegemonía. El Estado renunció a desarrollar proyectos políticos con participación amplia de actores y se limitó a mantener ciertas garantías de participación ciudadana y de libertades públicas sin dar cabida a reformas estructurales del sistema económico y político. En este contexto la participación mapuche en el sistema representativo otorgado por el Estado no está organizado en base a los intereses colectivos demandados por el movimiento mapuche, y sus organizaciones y dirigentes no tienen la capacidad de participar en las decisiones políticas* » (Levil Chichahual R., 2006, "Sociedad mapuche contemporánea" in Marimán P., Caniuqueo S., Millalén J., Levil R., 2006, *j...Escucha, winka...! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*, Santiago de Chile, LOM Ediciones).

décembre 1989 donnent la majorité (55,17 %) au candidat de la Concertación. Dans le paragraphe « Droits de l'homme » de son programme de gouvernement, Patricio Aylwin manifeste la nécessité de générer des politiques en faveur des peuples autochtones. Y est signalé que des mesures destinées à la reconnaissance et à la préservation des peuples autochtones seront prises et que l'État reconnaîtra pleinement les droits politiques, sociaux, économiques et culturels de ces derniers. D'après Figueroa (2014), l'incorporation de la thématique autochtone à l'agenda gouvernemental s'explique par l'ampleur du mouvement autochtone qui a su mettre en place un réseau associatif d'envergure et proche du président de la République, mais aussi par le rôle d'autres acteurs influents de l'époque (partis politiques, Église et mouvements pour les droits humains). Par ailleurs, pour les autorités politiques du moment, particulièrement attentives à la question de la transition et de la gouvernance démocratique, il est important d'avoir les peuples autochtones de leur côté pour s'assurer que le gouvernement ne soit pas remis en question.

Dans ce contexte, après l'élection présidentielle du candidat Patricio Aylwin en décembre 1989 et sa prise de fonction en mars 1990, celui-ci invite plus de cent dirigeants autochtones au Palais de La Moneda afin de constituer une commission chargée de préparer la Ley Indígena – promesse de campagne faite en 1989 à Nueva Imperial. En mai 1990, est alors créée la Comisión Especial de Pueblos Indígenas - CEPI (Commission spéciale des peuples autochtones) qui a pour mission de conseiller le président de la République et d'élaborer un avant-projet de loi en matière de politique autochtone. La CEPI est présidée par l'anthropologue José Bengoa et formée de représentants du gouvernement et des peuples autochtones. Le contenu de l'avant-projet dessiné par cette commission est ensuite discuté à l'occasion de nombreuses réunions réalisées avec des communautés autochtones, qui transmettent finalement un texte définitif lors du Congrès national des peuples autochtones célébré à Temuco en 1991 (CEPI, 1991) : à la fermeture du Congrès, un brouillon de la Ley Indígena est remis au président de la République. D'après le sociologue Rodrigo Levil (2006, p. 219),

L'élaboration du texte original de la Ley Indígena a impliqué une participation massive de la plus grande partie du mouvement mapuche dans un processus d'intense discussion qui s'est développé au cours de diverses journées et instances promues par la toute jeune CEPI<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *La elaboración del texto original de la Ley Indígena involucró masivamente a la mayor parte del movimiento mapuche en un procesos de discusión intenso que se desarrolló en diversas jornadas e instancias promovidas por la recién creada Comisión Especial de Pueblos Indígenas* » (Levil, 2006).

Fabien Le Bonniec (2009, p. 360) avance le chiffre de 2 800 assemblées sectorielles, auxquelles ont participé 3 000 dirigeants de base, et de 15 congrès intercommunaux et régionaux réalisés dans tout le pays et à la fin desquels des délégués devant participer au Congrès national des peuples indigènes ont été élus. Selon Bengoa (2007, p. 288),

En cette année 1990, il y a eu un exercice pratique de démocratie. La démocratie était arrivée aux autochtones de façon matérielle, sous la forme de l'ouverture d'un espace de débat. Cela en valait la peine. Il s'agissait là d'un grand processus intellectuel dans lequel chacun posait ses idées de façon ordonnée et respectueuse. C'est ainsi que l'on est parvenu, durant la dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle, à un large consensus sur ce que devait être la relation entre l'État chilien et les peuples autochtones<sup>140</sup>.

Cette méthodologie participative qui implique alors une « discussion démocratique » est considérée comme un « moment historique » dans la mesure où, depuis plus de cent ans, aucune rencontre de ce type n'a été organisée dans le pays (Figueroa, 2014, p. 85). Par ailleurs, des autochtones ayant participé de ce processus se sont fortement appropriés les propositions élaborées par la CEPI auxquelles ils se sont identifiés. Pour la première fois, des voies institutionnelles favorisant une discussion ascendante sont expérimentées en matière d'action publique autochtone. Cet esprit de la Ley Indígena marque encore aujourd'hui les dirigeants qui ont participé à ce processus. Par exemple, une dirigeante mapuche n'hésite pas à mettre en garde les dirigeants autochtones contre toute attaque à l'encontre de cette loi :

Je ne suis pas là pour défendre la CONADI, je voudrais être claire sur ce point, mais je défends la Ley Indígena. Que ça nous plaise ou non, c'est le seul outil qui nous donne des droits. Et cet outil s'appelle « loi 19.253 ». Je dis ça pour certains *lamien* [frères] qui ne l'aiment pas : c'est grâce à ça qu'on est assis tous ensemble aujourd'hui. On a aujourd'hui la Convention n° 169 qui se positionne au-dessus de cette loi. C'est là les deux seuls outils qui nous donnent des droits. Et, que ça nous plaise ou non, si cette loi existe... Je sais qu'il faut l'améliorer, mais on peut pas faire comme si elle existait pas. Cette loi est aussi le produit de la participation et d'un consensus entre les peuples autochtones, où il y a eu beaucoup de travail, des années de travail. C'est le produit d'un travail difficile (Déléguée mapuche, Table de consensus, avril 2013).

---

<sup>140</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Allí, en ese año 90, hubo un ejercicio práctico de democracia. La democracia había llegado materialmente a los indígenas e ña forma de abrir un espacio de debate. Bien valió la pena. Fue un gran proceso intelectual en que cada cual planteó sus ideas y de manera ordenada y respetuosa se fue llegando a un enorme consenso sobre lo que debiera ser la relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas en la última década del siglo* » (Bengoa, 2007, p. 288).

Dans le texte original de cette loi, des droits autochtones assez larges étaient reconnus de façon à assurer le respect de la dignité autochtone. La principale revendication politique concernait une réforme constitutionnelle afin de reconnaître l'existence des peuples autochtones du Chili. Par ailleurs, au niveau pratique, la revendication centrale concernait la question des terres. Ainsi, parmi les points qu'incluait cette proposition, on trouve, entre autres : l'impossibilité de saisir des terres autochtones ; la reconnaissance à perpétuité de la propriété familiale ; la récupération des terres perdues ; la constitution de juges de paix pour résoudre les conflits de moindre importance ; la reconnaissance de la langue mapuche comme langue officielle ; des mécanismes de participation autochtone aux niveaux communal, régional et national ; ou encore l'intégration de la médecine traditionnelle dans le système de santé (CEPI, 1991). La proposition de loi remise par la CEPI a d'abord été discutée au sein de l'exécutif. D'après Bengoa (2007, p. 305),

Avec l'audace que l'ignorance permet, le projet passait de main en main et était modifié, reconverti, dépecé et réordonné sans aucun respect pour l'opinion que des milliers d'autochtones avaient émise dans tout le pays<sup>141</sup>.

Six versions différentes ont circulé au sein de l'exécutif jusqu'à ce qu'un groupe de jeunes avocats du Palais de La Moneda prenne en charge le sujet pour envoyer une version au Parlement. Une commission spéciale au sein de la Chambre des députés est alors créée afin de traiter ce dossier. Son président, Francisco Huenchumilla, d'origine mapuche, et aussi avocat et militant du Parti démocratie chrétienne, est, au sein de cette commission, le seul à avoir une sensibilité et une connaissance particulière du sujet autochtone (Cayuqueo, 2015). Les autres membres sont essentiellement des avocats, des entrepreneurs agricoles ou de grands propriétaires fonciers du sud du pays. Le projet est ensuite discuté au Sénat où, entre autres, siègent encore des sénateurs désignés, en l'occurrence un général et un amiral. Après un an et demi de débats parlementaires, la loi 19.253, connue comme la « Ley Indígena », est finalement promulguée le 5 octobre 1993. Cet événement représente un tournant important en matière de politique autochtone. Cependant, les représentants autochtones ne sont pas satisfaits dans la mesure où un grand nombre d'aspects et de revendications n'ont pas été retenus. En particulier, la loi reconnaît

---

<sup>141</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Con la audacia que otorga la ignorancia, el proyecto pasaba de mano en mano y era cambiado, reconvertido, despostado, reordenado sin ningún respeto por la opinión que miles de indígenas habían emitido a lo largo del país* » (Bengoa, 2007, p. 305).



l'existence d' « ethnies » culturellement et linguistiquement différentes de la population nationale, mais ne reconnaît pas celle de « peuples » autochtones ayant un statut légal et des droits en tant que tels, ce qui, pour Bengoa (2007, p. 309) constitue un refus catégorique de la diversité. D'autres points concernant la participation politique autochtone, les revendications en matière de territoire autochtone, ou encore le soutien à la culture et à l'éducation autochtones, ne sont pas considérés dans les termes proposés par les autochtones (Figueroa, 2014).

Cet épisode central de l'action publique autochtone au Chili représente un précédent important pour caractériser la politique autochtone des gouvernements qui vont suivre. L'avènement de la démocratie est appréhendé comme une opportunité pour les peuples autochtones de créer de nouveaux espaces d'action politique. De ce fait, le gouvernement peut compter sur l'appui d'une grande partie du mouvement autochtone et de ses dirigeants qui ont donné leur accord pour participer à la discussion sur la politique autochtone et soutenir le gouvernement démocratique naissant. Toutefois, si les mécanismes de discussion, sous la figure de commissions ou de conseils, sont repris par les gouvernements suivants, la confiance autochtone envers ces instruments n'est plus unanime. Au sein du mouvement autochtone se développent désormais des positions dissidentes et des discours d'opposition. La question autochtone a bel et bien réussi à se faire une place dans l'agenda du gouvernement, mais la question de la capacité d'influence réelle des autochtones dans le processus de prise de décision est aussi mise en avant.

#### B. La politique de « nouveau traitement des peuples autochtones » (2000-2006) : un diagnostic sans réformes

En janvier 2000, l'élection de Ricardo Lagos comme président de la République génère chez une part importante de la population chilienne, et en particulier au sein des secteurs les plus démunis, de fortes attentes de transformations en matière sociale et de justice. Les peuples autochtones ne font pas exception. À dix ans de l'Accord de Nueva Imperial et à six ans de l'approbation de la Ley Indígena, les relations entre les peuples autochtones et l'État sont critiques. Les limites de la Ley Indígena comme outil de protection et de défense des droits autochtones sont manifestes. Le gouvernement de Frei (1994-2000) a montré que les droits des peuples autochtones étaient soumis au développement productif, tel qu'allait le confirmer le cas Ralco<sup>142</sup> (Figueroa, 2014 ;

---

<sup>142</sup> Endesa, l'entreprise d'électricité chilienne, qui a ensuite été rachetée par des Espagnols, a créé un projet de centrales hydroélectriques dans le bassin supérieur du fleuve Bío-Bío. Ralco, la deuxième des centrales,

Bengoa, 2007 ; Namuncura, 1999). De la même façon, cette administration a démontré que la CONADI, créée par la Ley Indígena comme organe conducteur de la politique publique autochtone, n'était pas une entité de cogestion en la matière. Il s'agissait plutôt d'un organe de l'exécutif dans lequel la participation autochtone était uniquement consultative. Par ailleurs, le recours à la loi de Sécurité de l'État, visant à mettre à mal le mouvement mapuche qui était alors en train de renforcer sa mobilisation pour la défense de ses droits territoriaux, n'a pas diminué les tensions sociales, bien au contraire.

Bon nombre d'autochtones voient alors d'un bon œil l'arrivée de Ricardo Lagos au Palais présidentiel de La Moneda. Au fait qu'il soit socialiste – tendance politique avec laquelle beaucoup de leaders autochtones se sont identifiés par le passé – s'ajoutent des promesses de campagne auxquelles les autochtones adhèrent : perfectionnement de la Ley Indígena ; réforme constitutionnelle afin de reconnaître les peuples autochtones ; ratification de la Convention n° 169 de l'OIT ; et incorporation de 150 000 hectares de terres en plus au patrimoine des peuples autochtones.

Dès les premiers jours de son gouvernement, Lagos forme un groupe de travail sur les peuples autochtones, auquel il invite divers secteurs du mouvement et de la citoyenneté autochtone dans le but de poser les bases d'une nouvelle politique autochtone. En juin 2000, il annonce seize mesures, théoriquement basées sur le travail de ce groupe. Aux promesses de campagne sont ajoutées des mesures d'assistanat (pour les agriculteurs autochtones notamment) et l'annonce de la création de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato - CVHNT (Commission de vérité historique et de nouveau traitement) dont la mission est d'élaborer une politique d'État pour les peuples autochtones. Cette dernière mesure vient alors répondre à une demande provenant de leaders autochtones, tel Adolfo Millabur, qui insistent sur la nécessité de créer un dialogue approfondi sur la relation historique entre l'État et les peuples autochtones afin de pouvoir envisager une politique sur le long terme.

La CVHNT est créée en janvier 2001 avec l'objectif suivant : l'élaboration d'un rapport qui informerait sur l'histoire de la relation entre les peuples autochtones et l'État ; en plus de faire des propositions et des recommandations pour une nouvelle politique d'État pouvant permettre d'avancer vers un nouveau traitement des peuples autochtones et de la société toute entière par l'État (CVHNT, 2003). La commission est composée, à ce moment-là, de vingt-cinq personnes,

---

impliquait l'inondation des terres de dizaines de familles autochtones. Le conflit autour de ce projet a duré plusieurs années. Pour plus de détails, voir Domingo Namuncura 1999, *Ralco : ¿Represa o pobreza*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.

avec à leur tête l'ancien président de la République, Patricio Aylwin. La figure « neutre » de ce dernier, respecté par différents secteurs de la société chilienne, est avancée comme un gage de crédibilité. Le fait que les bases de l'institution autochtone aient été posées sous son gouvernement et qu'il ait mené une politique de « vérité et de réconciliation » en vue d'éclairer les violations en matière de droits humains sous la dictature de Pinochet lui donne la légitimité nécessaire pour diriger cette nouvelle mission. D'autres membres de l'État font partie de la commission, tels l'avocat Carlos Peña, l'économiste Felipe Larraín ou l'ex-député et à l'époque secrétaire général de la présidence Francisco Huenchumilla, soit Enrique Correa, qui a eu un rôle clé dans les négociations pour la Ley Indígena. En contrepartie, sont aussi intégrés comme représentants des peuples autochtones : Mauricio Huenchulaf, premier directeur national de la CONADI ; Aucán Huilcamán, membre fondateur du Consejo de Todas las Tierras ; Galvarino Reiman, dirigeant mapuche ; les académiciens Mapuche José Quidel et Rosamel Millamán ; le maire autochtone Adolfo Millabur ; le Machi et conseiller municipal Víctor Caniullán ; et José Santos Millao, membre de l'organisation Ad Mapu<sup>143</sup>. On compte aussi les anthropologues José Bengoa et Sonia Montecinos, ou encore l'évêque Sergio Contreras Navia. Il s'agit donc d'une commission « experte » à laquelle participe une élite autochtone, entrepreneuriale, politique, académique et ecclésiastique qui a la charge de dessiner la nouvelle politique autochtone. De ce point de vue, et tel que nous l'analyserons par la suite (cf. deuxième partie), les dispositifs instaurés depuis la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT ont modifié les caractéristiques des participants autochtones. Pour en revenir à la CVHNT, certains dirigeants autochtones ont à ce moment-là une vision critique de la CVHNT, car elle traduirait la façon dont les peuples autochtones sont perçus par le gouvernement : des personnes incapables de définir de façon autonome leurs propres voies de développement, en n'étant qu'un acteur parmi tant d'autres dans la discussion concernant des aspects essentiels de leur existence. En effet, les peuples autochtones doivent créer, dans cette commission, un consensus autour de la politique autochtone avec des représentants de l'Église, des entreprises et des partis politiques (Figuroa, 2014, p. 148). En même temps, l'instauration de la commission génère de grandes attentes en ce qu'elle pourrait permettre de mettre en place une nouvelle feuille de route pour la politique autochtone, ainsi que de nouveaux mécanismes institutionnels, politiques et juridiques pour mettre un terme à la « dette historique » entretenue par l'État envers les peuples autochtones.

Après trois années de travail, la CVHNT remet son rapport final au président de la République à

<sup>143</sup> Il faut noter que certains des membres autochtones de la CVHNT ont eu une position critique vis-à-vis de la propre CVHNT qui s'est traduite par la décision de s'auto-exclure ou de ne pas signer le rapport final.

l'occasion d'une cérémonie réalisée au Palais de La Moneda. Au-delà du contenu même du rapport réalisé par la CVHNT (CVHNT, 2003), nous voudrions pointer ici le fait que le gouvernement de Lagos n'introduit pas les réformes juridiques et politiques proposées par cette commission. D'après Figueroa (2014, p. 147), les discussions et recommandations de la CVHNT

[...] n'ont pas tellement influencé le contenu même de la politique. Bien que, dans le discours politique, des efforts aient été faits pour imposer l'idée d'un nouveau traitement et d'une nouvelle approche de la politique autochtone [...], dans la pratique, les décisions n'ont pas été différentes de celles qui ont caractérisé les gouvernements précédents<sup>144</sup>.

En ce sens, l'étude de José Aylwin sur le contenu et les recommandations du rapport de la CVHNT, mais aussi sur la réponse qui en a été donnée par le gouvernement de Lagos, montrent l'écart entre le discours de la politique du « nouveau traitement » et les politiques publiques effectivement impulsées en matière autochtone (Yáñez et Aylwin, 2007). L'auteur affirme que le gouvernement applique alors la politique de la « carotte et du bâton » qui n'est pourtant pas cohérente avec le diagnostic et les indications apportés par la CVHNT. Le président Lagos aurait donc mobilisé une politique duale envers les peuples autochtones :

Cette stratégie incluait une politique sectorielle orientée vers l'accord d'un « bénéficiaire » en terres et en ressources pour le développement matériel et culturel de ceux qui ne remettaient pas en question les options du modèle de développement [en désaccord avec les peuples autochtones], et une politique à caractère répressif, manifestée dans le traitement criminel de la protestation sociale autochtone, dans l'utilisation de la législation spéciale – qui inclut la loi Antiterroriste – pour l'affronter, dans l'usage de la violence policière à l'encontre des communautés et dans les opérations d'intelligence cherchant à désarticuler les organisations plus « radicales »<sup>145</sup>.

---

<sup>144</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « [...] el tiempo y mecanismos destinados a la discusión no influyeron mayormente en el contenido de la política misma. Si bien en el discurso político se intentó instalar la idea de un nuevo trato y de un nuevo énfasis en la política indígena [...], en la práctica las decisiones no distaron de aquellas que habían caracterizado a los gobiernos anteriores » (Figueroa, 2014, p. 147).

<sup>145</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « Tal estrategia incluyó una política sectorial orientada a “beneficiar” con tierras y recursos para el desarrollo material y cultural a quienes no cuestionaran las opciones del modelo de desarrollo antes referido, y otra de carácter represivo, manifestada en el tratamiento criminal de la protesta social indígena, en el uso de legislación especial -incluyendo la ley antiterrorista- para enfrentarla, en el uso de la violencia policial en contra de sus comunidades y en las operaciones de inteligencia orientadas a desarticular a las organizaciones más “radicales” » (Yáñez et Aylwin, 2007, p. 25).

Pour finir, si la mise en place de la CVHNT représente un effort institutionnel conséquent, les quatre tomes du rapport, comme tant d'autres diagnostics concernant les autochtones, sont entassés dans les archives du palais présidentiel de La Moneda sans être véritablement pris en considération par les instigateurs de l'action publique autochtone. Le fait que ce rapport ait été élaboré par une commission « experte » n'a visiblement pas assuré sa prise en compte par les autorités politiques. Bien au contraire, cet épisode rappelle le processus vécu lors du Congrès national des peuples autochtones qui s'est tenu en 1991, lorsque les acteurs autochtones ont formulé des propositions pour le projet de la Ley Indígena – propositions qui n'ont pas été pleinement considérées dans la rédaction de ladite loi.

En définitive, les réflexions, diagnostics et propositions concernant la situation des peuples autochtones et réalisés au cours des trois premiers gouvernements de la Concertación n'ont pas des contenus diamétralement différents. Les mêmes revendications ont été exprimées au cours des différentes instances de dialogue et dans les rapports auxquels elles ont donné lieu. Pour autant, ces revendications ne parviennent pas à influencer les mesures prises en matière d'action publique autochtone. Parallèlement, l'application de lois promulguées sous la dictature (telles que la loi Antiterroriste ou la loi de Sécurité de l'État) augmente la méfiance des autochtones à l'égard du pouvoir exécutif. Par la suite, la présidente Michelle Bachelet (2006-2010) convoque, à l'instar de ses prédécesseurs, les peuples autochtones à un « dialogue national » qui a lieu entre juin 2006 et janvier 2007. Une fois de plus, le dispositif des « commissions » réunissant des représentants des organisations autochtones et du gouvernement, ainsi que des spécialistes du monde académique, pour analyser et proposer des politiques publiques en matière autochtone est privilégié. Néanmoins, aux problèmes de longue date sur la question autochtone, s'ajoute alors un contexte social particulièrement tendu qui marque l'échec de la voie du dialogue, et déclenche la mise en place d'une nouvelle formule d'urgence pour élaborer la politique publique en matière autochtone<sup>146</sup>. L'analyse de cet épisode montre qu'au fur et à mesure que le degré des tensions sociales augmente, l'autorité de l'intervention politique va croissant, de même que la verticalité des prises de décisions.

Pour conclure, ce récit de la production des politiques publiques autochtones depuis 1990 pointe les défaillances quant à l'inclusion des peuples autochtones dans les processus de prise de

---

<sup>146</sup> Processus que nous analyserons en détail dans le chapitre 3.

décision. Si des instances participatives ont bien existé, notamment sous la forme de « commissions », les propositions qui en résultent n'ont pas été pleinement prises en compte par les autorités politiques. Les politiques publiques en matière autochtone ne sont donc pas parvenues à élaborer des solutions répondant aux revendications du mouvement autochtone.

#### **4. Les politiques publiques autochtones et leurs conséquences sur les peuples autochtones**

Depuis l'approbation de la Ley Indígena (loi 19.253), l'État développe diverses politiques publiques concernant les peuples autochtones, notamment pour aborder la question des terres autochtones et celle du développement matériel et culturel de ces derniers. Cette politique sectorielle est mise en place à travers la CONADI et le Programme « Orígenes » (voir chapitre 1), soit des instances dépendantes du ministère de la Planification et, dans certains cas, du Secrétariat général de la Présidence. Parallèlement, d'autres instances politiques, tel le ministère des Finances et de l'Économie, développent des politiques – souvent en contradiction avec les précédentes – promouvant des investissements extractifs et productifs dans le pays, des investissements qui vont considérablement affecter les territoires autochtones et les communautés dans lesquelles ils vivent. Plus encore, l'État, et en particulier le ministère de l'Intérieur, met en place des politiques visant à apaiser la protestation sociale autochtone qui découle précisément de l'incapacité de la politique sectorielle à donner une réponse satisfaisante aux revendications du mouvement autochtone portant sur la restitution de terres et le contrôle des ressources naturelles. Analysons brièvement les principaux aspects de cette politique sectorielle avant d'aborder leurs conséquences sur les peuples autochtones.

##### ***4.1 Une politique centrée sur les terres et le développement***

L'ordre colonial imposé par l'État chilien entre la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et le début du XX<sup>ème</sup> se construit autour de la création de « réserves », dans lesquelles ont été cantonnés les Mapuche, et

de vastes propriétés terriennes où se sont installés les colons<sup>147</sup> et leurs descendants. Dans les années 1970-1980, au cours de la dictature militaire, une grande partie de ces propriétés a été reconvertie en territoire forestier en raison de l'expansion de plantations de pins et d'eucalyptus. Or, depuis le retour de la démocratie dans les années 1990, l'action étatique à l'égard des peuples autochtones est principalement orientée vers la question des terres autochtones – revendication centrale des organisations autochtones. Ainsi, depuis sa création en 1993, la CONADI a destiné plus de la moitié de ses ressources au Fonds de terres et eaux autochtones (FTAI). D'après la CONADI, le budget total assigné à la politique des terres entre 1994 et 2009 s'élève à 292 millions de dollars et le total des terres octroyées jusqu'à cette date à des autochtones à travers le Fonds des terres serait de 667 475 hectares (Gobierno de Chile, 2012). Au-delà des questionnements soulevés par ces chiffres, les problématiques associées à cette politique sont multiples. D'une part, les ressources attribuées par l'État pour mettre en œuvre cette politique se sont avérées insuffisantes ; la demande de restitution des terres autochtones reste donc largement insatisfaite (Varas, 2012). Par ailleurs, l'acquisition de terres par le biais de la CONADI a soulevé diverses problématiques, comme celle due à la titularisation individuelle des terres, dans la mesure où elle est contraire aux formes de propriété collective des peuples autochtones. De plus, le déplacement, bien que volontaire, de nombreuses communautés autochtones de leur terre d'origine vers les nouvelles terres acquises se trouvant dans d'autres localités a eu des effets néfastes pour les communautés (Bengoa et Caniguán, 2011). D'autre part, l'acquisition de terres au travers de la CONADI n'a pas assuré aux autochtones la protection et le contrôle de ces terres, ni même des droits sur les ressources naturelles qui s'y trouvent (Aylwin, 2013). La législation ne reconnaît pas, en effet, aux peuples autochtones de droits sur le territoire, et ne stipule pas de procédures permettant le contrôle des ressources naturelles présentes sur leurs terres et territoires – situation qui devient manifeste, tel que mentionné précédemment, avec les déficiences de la loi Environnementale visant à assurer la participation des peuples autochtones aux prises de décisions dans le cadre des projets d'investissement qui les affectent directement. Finalement, durant les premières années de sa mise en œuvre, cette politique d'acquisition de terres ne s'est pas accompagnée d'un programme d'appui au développement productif sur les terres transférées, mettant à mal la viabilité et la pérennité économique des familles bénéficiaires. Dans le même sens, le Fonds de développement autochtone (FDI) – créé par la Ley Indígena dans le but de

---

<sup>147</sup> À partir du XIX<sup>ème</sup> siècle l'immigration allemande et austro-hongroise au Chili prend de l'ampleur, favorisée par la loi d'Immigration sélective promue en 1986 qui avait pour objectif de coloniser les territoires du sud du pays. Ces immigrants sont appelés « colons ».

promouvoir le développement des personnes et communautés autochtones, à travers des plans spéciaux de crédits, des systèmes de capitalisation et des allocations – n’a eu une portée que marginale (Varas, 2012). De même, à partir de l’année 2001, le programme « Orígenes » développe un axe de travail centré sur le développement productif des peuples autochtones. Néanmoins, l’efficacité de ce programme dans le combat contre la pauvreté des autochtones et la promotion de l’autogestion autochtone en matière économique a été questionnée (Yáñez et Aylwin, 2007). Le constat est d’ailleurs le même concernant les Aires de développement autochtone (ADI) établies par la loi et qui ne sont pas parvenues à créer des espaces de participation autochtone dans la gestion territoriale (Aylwin, 2013).

Parallèlement, et en accord avec la politique économique d’ouverture aux marchés externes, la politique publique pour les peuples autochtones a mis l’accent sur la promotion d’investissements extractifs, productifs et d’infrastructures dans les territoires autochtones où se trouvent d’importantes richesses naturelles du pays. Ainsi, et en contradiction avec la Ley Indígena qui oblige l’État à protéger les terres autochtones, des entités étatiques promeuvent le développement de grands projets d’investissement dans des territoires autochtones, déclenchant alors de nombreux conflits dans les communautés concernées. Dans le nord du pays, où l’investissement minier a été fortement encouragé, les territoires et économies des peuples andins sont profondément touchés. Par exemple, l’appropriation de la ressource eau par les mandataires de ces projets provoque le dessèchement de sources d’eau et, par là, détruit l’économie agricole et pastorale de ces communautés. Dans le cas des Mapuche, l’économie extractive promue par l’État a produit une expansion de la monoculture forestière dans leur territoire, ce qui s’est traduit par une usurpation de terres autochtones, une altération de leur écosystème, un appauvrissement, une migration des communautés et une radicalisation de la protestation mapuche, que nous évoquerons plus loin dans ce chapitre.



	<b>Changements institutionnels<sup>148</sup></b>	<b>Droits : reconnaissance et multiculturalisme</b>	<b>Politiques publiques sectorielles</b>
<b>Gouvernement de Patricio Aylwin (1990-1996)</b>	1990 : Commission spéciale des peuples autochtones (CEPI)		
			1991 : Programme de bourses autochtones
	1993 : Création de la CONADI	1993 : Ley Indígena (reconnaissance, terres, culture, participation, etc.)	1993 : Fonds de terres et eaux ; Fonds de développement autochtone (Ley Indígena)
		1994 : Programme de santé et peuples autochtones	
<b>Gouvernement d'Eduardo Frei (1996-2000)</b>		1995 : Fonds de culture et d'éducation	
		1996 : Éducation interculturelle bilingue	
	1999 : Commission de conseil auprès du président de la République sur les peuples autochtones	2000 : Approbation par la Chambre des députés de la Convention n° 169 de l'OIT	
<b>Gouvernement de Ricardo Lagos (2000-2004)</b>	2001 : Commission historique de vérité et nouveau traitement	2001 : Programme « Orígenes » ; Fond solidaire de logement et normes pour autochtones	
		2004 : Fonds pour l'aménagement de logements autochtones	
<b>Gouvernement de Michelle Bachelet (2004-2010)</b>	2006 : Dialogue national avec les peuples autochtones		
		2007 : Réforme constitutionnelle qui établit des territoires spéciaux	2007 : Convention pour des quartiers avec pertinence culturelle
	2008 : Haut-Commissaire pour les affaires autochtones	2008 : Loi de bord côtier ; ratification Convention n° 169 de l'OIT	

Tableau 10 : Politiques publiques autochtones 1990-2009

<sup>148</sup>Source : Varas (2012).

## **4.2 Discrimination socioéconomique, exclusion politique et criminalisation de la protestation sociale autochtone**

À l'heure actuelle, les limites et contradictions des politiques publiques autochtones se traduisent par leurs conséquences négatives sur les peuples autochtones. À savoir, la discrimination socioéconomique, l'exclusion politique et la criminalisation de la protestation sociale des autochtones (Aylwin, 2013). Tout d'abord, diverses formes de discrimination et d'exclusion à l'égard de cette population persistent. Premièrement, les autochtones figurent parmi les couches de la population les plus défavorisées économiquement et socialement, et ce tant en contexte rural qu'urbain (Damianovic-Camacho, 2005). Une étude du PNUD (2017) constate en effet que,

Au Chili, les inégalités socioéconomiques ont eu une connotation ethnique et raciale. Les classes hautes se sont configurées comme principalement blanches, tandis que les Métis<sup>149</sup> et les autochtones ont occupé un rang plus bas dans la hiérarchie sociale, et les Noirs et les mulâtres plus encore. Aujourd'hui encore, l'aspect physique est, au Chili, un bon indicateur de la classe sociale, ce qui dévoile une société à mobilité sociale réduite, dans laquelle les préjugés et la discrimination dans l'accès aux opportunités ont primé<sup>150</sup>.

Par exemple, l'enquête de Caractérisation Socioéconomique Nationale (CASEN, 2015) du ministère de Développement social constate que la population autochtone en situation de pauvreté et d'indigence atteint 18 %, ce qui est nettement plus élevé que le taux de pauvreté et d'indigence de l'ensemble de la population chilienne (11 %)<sup>151</sup>. D'autres manifestations des inégalités socioéconomiques entre la population autochtone et non autochtone au Chili sont celles qui portent sur l'éducation : parmi les autochtones âgés de plus de 15 ans, l'analphabétisme atteint

---

<sup>149</sup> Le terme « Mulato » (« Mulâtre ») désigne une personne née de l'union d'un « Blanc » avec un « Noire ». À ne pas confondre avec le terme « Mestizo » (« Métis ») qui désigne l'union d'un « Blanc » avec un « Indien ».

<sup>150</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *la desigualdad socioeconómica en Chile ha tenido una connotación étnica y racial. Las clases altas se configuraron como predominantemente blancas, mientras que mestizos e indígenas ocuparon un grado más bajo en la jerarquía social, y negros y mulatos uno aun más bajo. Incluso hoy el aspecto físico es un buen predictor de la clase social en Chile, lo que delata a una sociedad con escasa movilidad social, en la que han primado los prejuicios y la discriminación en el acceso a las oportunidades* » (PNUD, 2017, *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, (Sintesis), p. 34).

<sup>151</sup> La pauvreté est dans ce cas définie en termes de ressources. Lorsque la pauvreté est définie de façon multidimensionnelle, en incluant des dimensions sociales (éducation, santé, travail et sécurité sociale, logement, réseaux et cohésion sociale), celle-ci atteint 30 % dans le cas de la population autochtone, et 19 % pour la population non autochtone.

près de 5 %, en contraste avec les 3 % de la population chilienne. De la même façon, le pourcentage de personnes autochtones qui ont un niveau d'éducation secondaire incomplète est d'environ 46 %, contre 38 % pour la population non-autochtone. En matière de travail, la brèche n'est pas moindre. En 2015, le taux de chômage dans la population autochtone est de 8,3 %, contre 7,4 % pour la population non autochtone. De plus, un travailleur non autochtone avait un salaire mensuel moyen de 551 321 pesos chiliens [environ 700 euros], tandis qu'un travailleur autochtone ne percevait qu'un salaire moyen de 372 073 pesos chiliens [environ 500 euros]. Finalement, la même enquête établit que la région de l'Araucanía avec environ 20 % de la population autochtone du pays est la deuxième région avec la plus haute démographie autochtone (précédée par le région Métropolitaine qui concentre 30% de cette population), et celle ayant le pourcentage de pauvreté le plus élevé avec 23 % de la population en situation de pauvreté<sup>152</sup>. En définitive, ces statistiques montrent bien les difficultés rencontrées par l'État chilien pour éliminer les différences socio-économiques existantes entre la population autochtone et la non autochtone, malgré les politiques publiques en matière autochtone entreprises depuis 1990 et de l'engagement pris à ce sujet en souscrivant la Convention n° 169 de l'OIT.

Deuxièmement, une autre forme d'exclusion concernant les peuples autochtones se manifeste sur le plan politique. L'absence de représentants autochtones au Parlement en est un premier exemple. Cette inexistence au sein du Parlement chilien est le résultat du système politique électoral binominal qui, tel que mentionné plus haut, favorise les grandes coalitions au détriment des forces politiques minoritaires ou de base régionale. Ainsi, depuis l'installation de ce système à la fin de la dictature, les Mapuche n'ont pas retrouvé au Congrès la représentation qu'ils avaient pu atteindre au cours du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>153</sup>. De plus, la loi sur les partis politiques (loi 18 603) exclut la possibilité de créer des partis politiques sur une base régionale en ce qu'elle exige, pour leur formation, une présence légale dans au moins huit régions du pays. Ces conditions limitent donc fortement la participation des autochtones au système politique. Preuve en est les difficultés rencontrées par un groupe de citoyens Mapuche pour inscrire officiellement Wallmapuwen comme parti politique (Observatorio Ciudadano, 2011). De plus, en matière de participation

---

<sup>152</sup> Gobierno de Chile, 2015, *Encuesta CASEN Pueblos Indígenas*. Disponible sur : [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casemultidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Resultados\\_pueblos\\_indigenas.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casemultidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_pueblos_indigenas.pdf) [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/casen\\_indigena\\_2009.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/casen_indigena_2009.pdf) [consulté le 18 janvier 2018].

<sup>153</sup> Par exemple, Venancio Coñuepan Huenchual, Mapuche, fut élu député trois fois (1945-1949; 1949-1953; 1965-1968).

institutionnelle, la Ley Indígena de 1993 consacre la CONADI comme principal organisme d'administration des thématiques concernant les territoires et la population autochtone. La CONADI est commandée par un conseil directif composé d'un directeur, de huit personnes désignées par l'exécutif et de huit conseillers représentant les peuples autochtones et qui sont élus par des citoyens autochtones pour une période de quatre ans. Or, c'est précisément cette composition mixte du conseil de la CONADI, avec des représentants des communautés autochtones et du gouvernement, qui a été fortement questionnée, notamment du fait que, dans des situations de conflit, comme dans le cas de la construction du barrage Ralco en territoire autochtone, la CONADI s'incline pour défendre les intérêts du gouvernement plutôt que celui des communautés autochtones – ce qui contribue à la perte de légitimité de cette institution comme organe administratif des questions autochtones. De plus, au fur et à mesure que les axes de la politique autochtone se complexifient et que la demande autochtone évolue, les limites de la CONADI se font de plus en plus visibles. Un consensus se construit alors autour de l'idée que cette institution est dépassée et obsolète, ce qui donne lieu à diverses propositions pour son remplacement, en particulier la création du ministère des Affaires autochtones et d'un Conseil de peuples autochtones afin que l'exécution des politiques publiques autochtones et la représentation des autochtones résident dans des instances différentes. Finalement, l'exclusion politique des autochtones ne rentre pas en contradiction avec les limites évoquées plus haut quant à la participation citoyenne dans les institutions chiliennes mises en place depuis l'avènement de la démocratie.

Troisièmement, la protestation autochtone et notamment mapuche a été durement réprimée par l'État. L'une des principales manifestations de ce choix est ce qu'Aylwin (2005, 2013) appelle la « politique de criminalisation » à l'encontre du mouvement autochtone. Cette criminalisation de la protestation autochtone a été opérée par l'État chilien et les médias dominants (Richards, 2010). Ainsi, l'imaginaire qui s'est construit autour du mouvement mapuche est celui de la violence (Pairicán, 2014). La presse nationale, et en particulier le journal *El Mercurio*, a d'ailleurs grandement contribué à forger une « vision essentiellement violente et de sujets non rationnels, héritée du XIX<sup>ème</sup> siècle »<sup>154</sup>. La thématique autochtone est alors présentée à partir de certains événements bien spécifiques, véhiculés par des images qui mettent en exergue la violence, la menace et l'insécurité provoquées par le « conflit mapuche » : prises de propriétés

<sup>154</sup> Pairicán F., *Malon. La rebelión del movimiento mapuche 1990-2013*, Santiago de Chile, Pehuén Editores, p. 28.

privées, incendies de maisons ou de camions, perquisitions policières, procès à l'encontre de dirigeants autochtones, ou encore arrestations d'étudiants et de dirigeants autochtones. Cette construction médiatique a ainsi forgé une représentation partielle et simplificatrice du « Mapuche rebelle » qui se met hors la loi pour défendre des revendications territoriales et politiques (Vergara et Foerster, 2002). De plus, les politiques répressives à l'égard du mouvement mapuche ont aussi contribué à forger la figure du « terroriste antimoderne » qui opèrerait dans l'espace de la « subversion, de la révolte et la délinquance » (Boccaro et Bolados, 2010, p. 655). À cet égard, le rapporteur spécial des Nations unies, Rodolfo Stavenhagen (2004), met en garde l'État chilien quant à la persécution pénale des « défenseurs des droits de l'homme des peuples autochtones »<sup>155</sup> ayant commis des « actes légitimes de protestation ou de revendication sociale ». Plus concrètement, l'Observatorio Ciudadano (2011) estime qu'environ 200 personnes appartenant au peuple mapuche et ayant participé à des processus revendicatifs ont été incarcérées entre 2000 et 2010. Pour Aylwin (2013), le traitement discriminatoire à l'encontre de Mapuche est rendu évident du fait que, pendant près d'une décennie (2001-2009), la loi Antiterroriste (loi 18 314 de 1984) n'ait été appliquée que pour poursuivre en justice des membres ou sympathisants de la cause mapuche dans le cadre de manifestations sociales pour la défense de leurs droits<sup>156</sup>.

#### **4.3. La persistance de la mobilisation sociale autochtone**

Les peuples autochtones réagissent à cette réalité politique qui n'a pas assuré la protection de leurs droits, terres et ressources naturelles, et a pérennisé leur marginalisation des instances de prise de décision de première importance. Ces réactions se manifestent dans des processus de mobilisation et de résistance autochtone. Nous avons mentionné dans ce chapitre la participation institutionnelle, notamment à travers différentes instances de dialogue et de travail promues par

---

<sup>155</sup> Cette catégorie est employée par le rapporteur spécial des Nations unies, Rodolfo Stavenhagen (2004), et de façon plus générale par les Nations unies et le Système interaméricain des droits de l'homme en référence aux personnes qui travaillent dans la défense des droits humains des peuples autochtones.

<sup>156</sup> Entre 2001 et 2010, soixante-dix-sept personnes appartenant au peuple mapuche ou sympathisantes de la cause mapuche ont été accusées de délits à caractère « terroriste ». Seules neuf d'entre elles ont été condamnées (Observatorio Ciudadano, 2011). Précisons que la loi antiterroriste est beaucoup plus rigoureuse que la loi commune en raison des peines sévères qu'elle stipule pour les différents délits qu'elle envisage, mais aussi à cause des mesures qui aggravent les situations de l'accusé et augmentent les facultés du procureur (voir à ce sujet : Human Rights Watch et Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, 2004, *Indebido proceso. Los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuche en el sur de Chile*. Disponible sur : [www.observatorio.cl](http://www.observatorio.cl) [consulté le 4 mai 2018]).

les gouvernements successifs depuis l'avènement de la démocratie, mais il existe toutefois, notamment chez les Mapuche, un mouvement social qui n'a pas toujours été assujéti à ces espaces de participation institutionnelle.

Au Chili, le mouvement autochtone contemporain émerge dans les années 1980, sous la dictature de Pinochet. C'est au sein des Centros Culturales Mapuche (Centres culturels Mapuche), qui s'opposaient à la politique de la junte militaire consistant à diviser les communautés, que de nouvelles idées sur l'ethnicité ont commencé à circuler. À l'époque, ces idées étaient encore liées à l'analyse politique de « classe » des partis de gauche et du centre qui s'opposaient à la dictature. Ce rapprochement intellectuel a facilité l'élaboration, en 1988, du Pacte de Nueva Imperial – accord entre les organisations autochtones et le futur président de la République, Patricio Aylwin, qui établit une forme d'entente entre les Mapuche, qui ont accepté de canaliser leurs demandes par la voie institutionnelle et de s'engager dans la voie du changement démocratique, et la Concertación, engagée dans l'élaboration d'un nouveau cadre juridique sur la question autochtone. À partir de l'avènement de la démocratie, et pendant une large part des années 1990, de nombreux activistes du mouvement autochtone choisissent alors de négocier leurs demandes avec l'État, ce qui rend possible leur reconnaissance en tant qu'« ethnie », ainsi que l'instauration d'une nouvelle Ley Indígena. Il n'en demeure pas moins qu'une attitude de rejet envers la politique autochtone du gouvernement existe déjà au sein du mouvement mapuche – rejet organisé principalement autour du Consejo de Todas las Tierras (Conseil de toutes les terres). Son opposition est alors principalement fondée sur la volonté de parvenir à une autonomie politique territoriale du peuple mapuche, ce qui n'a pas été retenu par les différentes instances de dialogue entre la communauté autochtone et le gouvernement, ni dans les propositions gouvernementales.

Le deuxième cycle du mouvement autochtone est marqué par le développement de la conscience ethnique et de l'échec de nombreuses politiques autochtones mises en œuvre avec la Ley Indígena. De plus, la réalisation de grands projets forestiers et énergétiques dans les territoires autochtones multiplie les conflits dans le sud du Chili entre des autochtones qui revendiquent leurs droits, leurs terres et leur territoire, des grands groupes économiques (principalement forestiers et énergétiques) et l'État. Désormais, le mécontentement mapuche se manifeste ouvertement et le mouvement autochtone prend une tournure plus radicale, ce qui déclenche une réponse punitive renforcée par l'État et un processus de criminalisation de la protestation sociale

autochtone, comme mentionné plus haut.

Un cas exemplaire du processus de radicalisation du mouvement mapuche à partir des années 1990 est l'évolution que connaît la Communauté autonome de Temucucui. Nous avons vu qu'à partir des années 1990 le gouvernement chilien a mis en place une politique des terres, sujet central de la revendication mapuche. Néanmoins, l'importance des demandes a vite dépassé les possibilités de réponse de l'institution en charge de cette question, la CONADI. Dès lors, les communautés, ayant épuisé les recours auprès des intermédiaires traditionnels (maires, députés, et fonctionnaires administratifs de la CONADI), connaissent un processus de radicalisation dans un contexte de contestation des rapports sociaux historiques hérités de la colonisation des territoires mapuche (Barbut, 2016). Certains Mapuche commencent alors à revendiquer un nouveau rapport à l'État avec pour mots d'ordre l'« autonomie » et le « droit à la terre », se traduisant dans des actions de « récupération de terres ». Par exemple, dans les années 1990, l'organisation dénommée Communauté autonome de Temucucui, située dans la commune d'Ercilla dans la région d'Araucanía, décide de récupérer les territoires d'Alaska, soit une propriété de près de 2 000 hectares. À la fin des années 1960, dans le contexte de la réforme agraire et avec le soutien de forces politiques de gauche, cette propriété avait déjà fait l'objet d'une récupération, mais, en 1973, ce processus a été brusquement interrompu par la dictature. Ce n'est qu'en 2002 que la communauté de Temucucui récupère, après des années de lutte, le territoire d'Alaska. Ce processus de récupération des « terres ancestrales » se poursuit par la revendication des propriétés d'agriculteurs de la zone, d'abord au travers d'occupations symboliques (réalisation d'activités religieuses et/ou culturelles), puis par la construction de maisons dans des points stratégiques, et enfin par « l'occupation productive » avec des cultures de blé et d'avoine visant à avoir le « contrôle territorial » de ces terres. Des actions protestataires (vols de bétail, sabotages, incendies) ont aussi eu lieu dans ces territoires, mais celles-ci n'ont pas toujours été revendiquées au moment des faits en raison du contexte de répression pesant sur les mobilisations contestataires Mapuche. Selon les termes de Barbut (2016, p. 532),

ces différentes formes d'action ont pour but de mettre en lumière l'identité mapuche des protestataires et de rappeler leur autochtonie sur l'espace qu'ils revendiquent, ce qui constitue désormais une manière de légitimer le droit à la terre en accord avec la Ley Indígena 19 253 adoptée en 1991.

D'autre part, un conflit emblématique qui marque ce cycle de protestations autochtones est celui

créé par le mégaprojet hydroélectrique Ralco dans le bassin du fleuve Bío-Bío. En 1997, le gouvernement, pour permettre la réalisation de ce projet, fait intervenir la CONADI et impose l'approbation environnementale du projet en question. Une mobilisation autochtone pour la défense du bassin du haut Bío-Bío prend alors de l'envergure et se projette dans le temps. Avec la construction du barrage de Ralco, la frontière politique entre les Mapuche et l'État est renforcée. Deuxièmement, en décembre 1997, des Mapuche de la commune de Lumaco, qui revendiquent la restitution de terres ancestrales étant, depuis la dictature, entre les mains d'une entreprise forestière, coupent une route rurale et incendient trois camions de ladite entreprise. D'après Pairicán (2013), Lumaco est la cristallisation du mouvement auto-déterministe mapuche basé sur une idéologie anticapitaliste et sur une résistance ethnique dont la principale ressource est la violence politique. À cela s'ajoute un évènement déterminant : la fondation de l'organisation Coordinadora Arauco Malleco, qui rompt avec les engagements de Nueva Imperial. Ces évènements marquent un tournant décisif pour le mouvement mapuche qui prend alors de l'ampleur et se renforce (Pairicán, 2014 ; Toledo, 2007). Pour sa part, l'État maintient sa politique autochtone basée sur une approche de la pauvreté et engage une politique d'ordre public à travers l'application de dispositifs pénaux.

Finalement, vers 2007 le troisième cycle de la protestation autochtone apparaît, caractérisé par une radicalisation de la protestation sociale autochtone et une réélaboration des contenus culturels par des dirigeants et des jeunes Mapuche (Bengoa et Caniguan, 2011). L'organisation mapuche se met alors en place clandestinement, tandis que la violence d'État se renforce et les morts, les accusés de terrorisme et les emprisonnements se succèdent. Deux moments culminants de cette phase de la protestation mapuche sont représentés par des évènements dramatiques : d'une part, la longue grève de la faim (d'octobre 2007 à janvier 2008) menée par une dirigeante autochtone accusée d'avoir participé à des actions violentes de la Coordinadora Arauco Malleco ; et, d'autre part, la mort du jeune militant Matías Catrileo lors d'un affrontement avec la police en janvier 2008. Dans ce contexte, de nouvelles mesures politiques s'enclenchent, notamment la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT, que nous analyserons plus attentivement dans le chapitre suivant. Pour finir, signalons que si ces questions et ces enjeux ne sont pas officiellement abordés par les dispositifs étudiés, dans la mesure où les sujets consultés concernent des projets de lois précis, il n'en demeure pas moins que ces thématiques y sont mobilisées par les participants autochtones, que se soit comme argument pour s'exclure des dispositifs (cf. chapitre 5) ou comme



revendication politique (cf.chapitre 9).

En conclusion, il existe une étroite relation entre les politiques d'État en matière autochtone et la pression et les demandes du mouvement mapuche. Plus la protestation sociale s'enflamme, plus la disposition de l'État à répondre par des mesures politiques est grande : augmentation du nombre de bourses pour les étudiants autochtones ; multiplication des ressources du Fonds de terres autochtones, etc. Néanmoins, les effets de ces politiques ne sont pas forcément ceux escomptés par les pouvoirs publics. Par exemple, la plus grande utilisation du Fonds de terres autochtones se produit entre les années 1997 et 1999, précisément au moment où la protestation mapuche se radicalise<sup>157</sup>. Pour autant, au lieu que la pression autochtone pour les terres diminue, les prises de terrains et les revendications territoriales explosent. De la même façon, l'augmentation, en 2010, de près de 30 % du budget consacré aux bourses d'étude pour les jeunes autochtones coïncide avec une grève de la faim menée par des prisonniers Mapuche. Les tensions sociales n'ont donc pas forcément diminué avec les mesures gouvernementales prises en matière d'éducation pour assurer une meilleure intégration culturelle. S'il y a une relation évidente entre protestation autochtone et réactivité de l'État, la problématique autochtone reste toujours d'actualité.

---

<sup>157</sup> D'après Bengoa et Caniguán (2011), les subventions pour les terres autochtones passent, entre les années 1997 et 1999, de 1 472 798 427 pesos à 3 754 174 541.

<b>Année de création<sup>158</sup></b>	<b>Organisation</b>	<b>Caractéristiques</b>
À partir de 1978	Centres culturels mapuche	Les premières organisations mapuche sont créées sous la dictature. Elles s'opposent à cette dernière et notamment à la politique de division des communautés autochtones.
1978	Ad-Mapu (Asociación Gremial de Pequeños Agricultores y Artesanos Mapuche)	Cette organisation regroupe le plus grand nombre de communautés organisées. Elle participe à la « transition vers la démocratie » et à la discussion de la Ley Indígena. Avec l'avènement de la démocratie, nombre de ses membres s'installe dans des institutions d'État, en particulier à la CONADI (cf. chapitre 4). Pour des raisons politiques, elle se scinde en plusieurs organisations : Kalfulkan, Nehuén Mapu, Che Folilche, entre autres.
1988	Pegun Dugun	Organisation créée par de jeunes élèves mapuche autour des problématiques de la jeunesse mapuche. Plusieurs organisations de ce type voient le jour dans les foyers d'étudiants mapuche des centres urbains (Concepción, Santiago, Temuco). À partir de la fin des années 1990, leurs membres constituer la nouvelle génération du mouvement mapuche.
1990	Consejo de Todas las Tierras ou Wall Mapu	Née de la division d'Ad-Mapu, cette organisation s'investit dans la contre-commémoration du cinquième centenaire de la découverte de l'Amérique et compte, parmi ses principales revendications, la thématique territoriale.
Depuis 1990	Identidad Lafkenche	Organisation autochtone regroupant un ensemble de communautés et d'acteurs territoriaux qui habitent le Lafken mapu, soit le territoire côtier mapuche, situé entre le Golfe d'Arauco et les provinces de Chiloé et de Palena. L'organisation s'est investie dans la reconstruction de l'identité territoriale et la protection de la côte.
1997	Coordinadora Arauco Malleco (CAM) (Coordination des communautés en conflit Arauco Malleco)	La nouvelle génération de mapuche crée cette organisation autour de la défense du « territoire mapuche » et de « l'autonomie ». Demande radicale de citoyenneté autochtone.
2005	Wallmapuwen	Parti politique créé dans la ville de Temuco (région d'Araucanía).

Tableau 11 : : Les principales organisations Mapuche depuis les années 1970

<sup>158</sup> Réalisation propre à partir de données rassemblées par l'auteur.

## *Conclusion*

À partir de l'analyse critique de la démocratie chilienne instaurée à partir des années 1990, il est possible d'apprécier les limites de l'action gouvernementale dans l'élaboration d'un système politique ouvert aux citoyens. Bien que l'exercice du pouvoir réponde désormais à des procédures d'ordre démocratique, les déficits en la matière et les caractéristiques de l'ordre institutionnel bâti depuis la fin de la dictature ont accru l'insatisfaction et la méfiance citoyennes à l'égard de la démocratie représentative au Chili. Ainsi, à l'instar d'autres démocraties contemporaines, la démocratie chilienne cherche une nouvelle légitimité. Dans cette quête, l'idée d'un renforcement de la participation des citoyens aux prises de décisions politiques gagne du terrain. Les discours d'acteurs sociaux et politiques quant à la nécessité de la participation citoyenne prennent de plus en plus de voix. Michelle Bachelet tenait, par exemple, le discours suivant dans son programme de gouvernement de 2006<sup>159</sup> :

Une démocratie solide a besoin d'une citoyenneté active et vigilante, dans laquelle le contrôle citoyen assure plus de transparence et de participation dans la gestion du gouvernement. La pertinence et l'efficacité des politiques publiques sont indéniablement reliées au rôle principal des citoyens dans leur design, exécution et évaluation. Il est donc indispensable de rénover l'engagement pour un dialogue franc et ouvert entre citoyens et autorités, dans lequel les multiples organisations de la société civile se transforment en la base du pouvoir social, contribuent à la défense des intérêts de la majorité, stimulent les formes de participation citoyenne et présentent des propositions dans la formulation des politiques publiques.

La « participation », ou le « dialogue » citoyen, fait l'objet d'une valorisation croissante dans le vocabulaire politique. Les discours des élites politiques inscrivent la participation des citoyens dans le processus de démocratisation des institutions chiliennes. L'implication des citoyens participerait ainsi à la moralisation de la politique en apportant plus de « transparence », mais aussi à la cohérence des politiques publiques en leur procurant un savoir profane, gage de « pertinence » et d' « efficacité ». De plus, l'association des citoyens – base du « pouvoir social » – permettrait de donner plus de légitimité à l'action de l'État, tout en restaurant la « confiance » à l'égard des institutions politiques. Pourtant, au Chili, l'analyse des mécanismes concrets visant à associer les citoyens à la discussion des affaires publiques témoigne d'une démocratie

---

<sup>159</sup> Michelle Bachelet, *Programme de Gouvernement 2006-2010*, p. 80. Traduit de l'espagnole par l'auteure.

participative d'« intensité réduite » (Delamaza, 2010). Qu'elles prennent la forme de « dialogues », de « commissions » ou de « conseils », ces pratiques revendiquent toutes la « participation citoyenne ». Néanmoins, ces instances gardent un caractère strictement consultatif et/ou informatif et visent à produire des diagnostics et des avis qui prennent forme dans des rapports qui, *in fine*, ne sont pas obligatoirement pris en compte par les autorités publiques. Les exemples de dispositifs de participation citoyenne analysés ici indiquent qu'il s'agit là d'un exercice organisé, encadré et limité par leurs concepteurs mêmes. Les autorités politiques du pays restent donc attachées à une pratique verticale du pouvoir, dans laquelle l'influence des citoyens est conçue de manière extrêmement restreinte.

De même, les promesses quant au renforcement de la participation autochtone n'ont pas été tenues. Les initiatives gouvernementales pour créer des instances de dialogue et de consensus avec les peuples autochtones n'ont pas eu de résultats de fond ou, tout au moins, les attentes portées par ces réformes ont été déçues. Autrement dit, en matière de politique autochtone, le consensus n'a pas été atteint. De plus, au Chili, les politiques multiculturelles font preuve d'un écart dans leur mise en œuvre (Stravenhagen, 2006). La distance entre la norme légale et l'application, l'absence de mécanismes pour rendre exigibles les droits reconnus aux peuples autochtones et le manque de ressources ou de volonté pour engager des politiques publiques leur donnant corps sont autant de manifestations de cet écart.

Pour finir, une importante contradiction caractérise le modèle multiculturel de l'État chilien, à savoir, la coexistence d'approches politiques différentes et contradictoires en matière autochtone : d'une part, une logique orientée vers le bien-être et le dialogue avec les populations autochtones, ce qui se manifeste dans le développement d'institutions et de politiques promouvant la diversité culturelle, tel que décrit dans ce chapitre ; et, de l'autre, un pouvoir coercitif qui se matérialise dans des dispositifs mettant en œuvre une violence d'État caractéristique du régime autoritaire qu'a connu le pays dans les années 1970-1980. Se produit alors une distinction entre, d'un côté, l'« *Indio permitido* » (« Indien autorisé ») (Hale, 2002, 2004), bénéficiaire de l'État multiculturel et engagé dans le processus démocratique et, de l'autre, l'« Indien indompté » ou « terroriste » agissant dans le domaine de la subversion et donc soumis au cadre répressif des lois antiterroristes et de sécurité intérieure de l'État, ainsi qu'à un traitement abusif (torture, traitements cruels et/ou dégradants, voire inhumains) dénoncé par des organismes nationaux et internationaux des droits humains.

Dans ce contexte institutionnel et politique, où la réticence à l'égard de la participation citoyenne

et de la reconnaissance des peuples autochtones est forte, l'adoption de la Convention n° 169 de l'OIT, dont, rappelons-le, l'un des axes majeurs porte justement sur la participation des peuples autochtones aux affaires qui les affectent directement, demeure énigmatique. C'est cette énigme que nous chercherons à déchiffrer dans le chapitre suivant.

**DEUXIÈME PARTIE :**

**L'INSTITUTIONNALISATION DE LA PARTICIPATION DES  
PEUPLES AUTOCHTONES AU CHILI :**

**INSCRIPTION JURIDIQUE, ETHNICISATION DE  
L'ADMINISTRATION ET PROFESSIONNALISATION DE LA  
PARTICIPATION AUTOCHTONE**

Suite à la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT par l'État chilien en 2008, un processus d'institutionnalisation de la participation des peuples autochtones se met en marche au Chili. Ce processus peut être défini à partir de trois phénomènes, à savoir l'inscription juridique du droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones, le développement d'un travail administratif et l'émergence d'un ensemble de métiers relatifs aux procédures participatives. L'enjeu de cette partie sera de montrer que, si la ratification de la Convention a certes une dimension symbolique – le gouvernement émettant un signe politique quant à sa volonté de reconnaître les peuples autochtones –, les actions pour cadrer et rendre effective la participation des autochtones rythment sa mise en œuvre.

La question de savoir pourquoi et comment est apparue une offre publique de participation autochtone au Chili est une énigme qui se pose avec d'autant plus de force que la ratification de la Convention n° 169 et sa postérieure mise en œuvre s'inscrivent, nous l'avons vu, dans un contexte de démocratisation inachevée, et que les errements, vicissitudes et contradictions de la politique autochtone au Chili de ces vingt-cinq dernières années sont considérables. Dès lors, nous tenterons, dans cette partie, de répondre aux questions suivantes : pourquoi la mise en forme juridique de la participation autochtone a-t-elle été engagée à ce moment-là ? Pourquoi règlemente-t-on ce qui pourrait rester dans une dimension symbolique sans conséquence sur les moyens d'action ? Quels changements la mise en œuvre des dispositifs participatifs entraînent-ils dans l'action gouvernementale ?

Pour répondre à ces questions, nous approfondirons la réflexion engagée dans la première partie à partir d'une perspective macrosociale avec une approche ancrée dans la sociologie politique afin

d'expliciter les rouages concrets de l'adoption des dispositifs participatifs autochtones au Chili. À ce propos, le recours au modèle dit des « concessions procédurales » proposé par Cécile Blatrix (2000) s'avère éclairant. À travers ce modèle, Blatrix explique l'usage de « détours participatifs » par l'État français comme une réponse aux mouvements de contestation des décisions publiques dans le domaine des transports. En d'autres termes, la participation est mobilisée par les autorités publiques en réaction à des conflits suscités par l'action gouvernementale. Or, au vu de l'importance du « conflit mapuche », ce modèle nous permettra de comprendre l'engouement pour les mécanismes de consultation des peuples autochtones au Chili. Dans un contexte de tension sociale accrue, la reconnaissance de la participation des peuples autochtones dans les affaires qui les concernent apparaît comme une réponse des autorités publiques cherchant à gouverner la contestation (Buu-Sao, 2013). Par ailleurs, Guillaume Gourgues (2013), tout en reconnaissant l'importance du modèle dit des concessions procédurales, et en adoptant une approche par les instruments, montre l'intérêt de compléter ce modèle par une explication multi-causale reposant sur l'interaction de plusieurs facteurs pouvant expliquer la construction d'un dispositif participatif. « À partir de la mobilisation et du croisement d'approches concernant les règles du champ politique, de l'action collective et de l'action publique », Gourgues (2013, p. 81) dessine un cadre général d'analyse des « origines » des dispositifs participatifs. En suivant ce modèle, un autre facteur à prendre en compte pour expliquer les conditions d'émergence d'instruments participatifs pour aborder la question autochtone au Chili est une configuration politique précise, à savoir la volonté de la présidente de la République, Michelle Bachelet (2006-2010), de reconnaître les droits des peuples autochtones. En conséquence, une nouvelle orientation est donnée à l'action gouvernementale en matière de politiques publiques autochtones. Cette nouvelle approche prend ses distances avec la perspective assistencialiste et s'inscrit dans les politiques de la reconnaissance de la diversité culturelle. Ce processus de réorientation des politiques autochtones est incarné dans la figure du mandataire présidentiel pour les affaires autochtones et dans le programme *Re-conocer: pacto por la multiculturalidad* (Re-connaître : pacte pour la multiculturalité), et représente une tentative d'impulser un nouveau cadre et des changements profonds par rapport aux politiques autochtones précédentes. Ceci étant, le rôle, plus ou moins déterminant, de la présidente Bachelet dans l'impulsion des droits autochtones doit être nuancé à la lumière des rapports de force, des motivations des différents acteurs et des différentes significations – parfois contradictoires – que recouvre cette thématique chez les autorités chiliennes. En effet, nous verrons que des divergences existent chez les élus

quant à la politique gouvernementale de diversité ethnique. C'est dans ce contexte qu'a lieu une négociation entre élus et pouvoir exécutif en vue de ratifier, sous certaines conditions, la Convention n° 169. Par la suite, une ouverture progressive du patronat (de l'industrie minière notamment) pour la définition de critères communs permettant de réguler la consultation autochtone dans un contexte de judiciarisation croissante des projets industriels en territoire autochtone conforte le processus vers une institutionnalisation de la participation autochtone à partir de son inscription juridique. Nous montrerons que la mise en œuvre de dispositifs participatifs relatifs aux peuples autochtones est donc le fruit d'une convergence d'intérêts multiples, souvent antagonistes, et d'une combinaison de facteurs qu'il importe d'explicitier.

À ces logiques politiques et sociales qui sous-tendent la formation institutionnelle de la participation autochtone, nous proposons d'ajouter une analyse du « gouvernement de la participation », à savoir « l'existence d'un mouvement de rationalisation qui constitue progressivement la structure de la participation publique » (Gourgues, 2013, p. 38) relative, dans les cas étudiés, aux peuples autochtones. Nous chercherons à comprendre comment le processus d'institutionnalisation de la participation autochtone se traduit au sein même de l'administration : quels sont les acteurs en charge de la participation ? Quel sont leur rôle, pratiques et routines professionnelles ? Ne serions-nous pas face à une manifestation de ce que Bengoa (2009, p. 7) définit comme la « deuxième étape de l'émergence autochtone », soit une nouvelle étape du mouvement autochtone dans laquelle ses acteurs cherchent à s'approprier, en tant que citoyens ethniques, des instruments et des institutions de l'État et non plus à se replier dans leurs communautés originaires. Nous verrons, en effet, qu'au cours de la mise en œuvre des différentes procédures de participation étudiées, un double mouvement se met en place : la progressive ethnicisation des fonctionnaires en charge de l'application des dispositifs de consultation autochtone, d'une part, et un phénomène de professionnalisation caractérisé par le développement de métiers spécifiques à la participation autochtone et par la mobilisation d'acteurs autochtones professionnels possédant des compétences permettant d'interagir au sein des arènes délibératives, de l'autre. Cette double tendance, qu'elle soit confirmée ou pas, permet de saisir la complexité des acteurs de la participation autochtone et les frontières, souvent floues, entre ce qui est fréquemment présenté au travers d'une dichotomie simpliste distinguant « fonctionnaires » et « autochtones », « partisans » et « contestataires », ou encore « professionnels » et « militants » de la participation autochtone.



## **Chapitre 3 :**

### ***Une reconnaissance politique modérée :***

#### ***Contexte et vicissitudes de la ratification et de l'entrée en vigueur de la Convention n° 169 de l'OIT au Chili***

##### *Introduction*

Dans ce chapitre, nous allons aborder la question de la genèse de la Convention n° 169 de l'OIT au Chili. Nous nous interrogerons sur les différentes variables qui permettent d'expliquer un tournant majeur dans la politique autochtone du pays : la ratification de cette norme internationale par l'État chilien en 2008 et son ultérieure entrée en vigueur. Après dix-sept ans de discussion parlementaire, l'approbation par le Sénat du projet de loi pour souscrire à cette Convention, qui oblige l'État à consulter les peuples autochtones sur les sujets qui les affectent directement, peut surprendre. Qui plus est, comme cela a été dit, le contexte politique se caractérise par une réticence à reconnaître les peuples autochtones et à approfondir la participation citoyenne, plus encore la participation autochtone. De ce fait, l'approbation d'une Convention qui met sur un pied d'égalité l'État et les peuples autochtones pour se concerter sur les thématiques qui concernent directement ces derniers mérite d'être analysée. C'est là un instrument de droit contraignant qui a ouvert l'espace à l'édiction des droits des peuples autochtones, en particulier en matière de participation. Qu'est-ce qui explique qu'à la fin de la première décennie des années 2000 des gouvernants et des élus se penchent sur la question autochtone, et notamment sur la Convention n° 169 ?

Premièrement, nous reviendrons sur les circonstances dans lesquelles le gouvernement a été amené à se saisir de cette question. La ratification de la Convention est orientée vers la pacification du conflit social entre l'État et les peuples autochtones. La Convention n° 169, par son caractère international et exceptionnel, est censée marquer une rupture de taille avec les politiques antérieures et permettre ainsi de sortir du « conflit mapuche ». La ratification de la Convention se veut donc « réparatrice », car elle vise avant tout à rétablir la confiance entre gouvernants et peuples autochtones, en faisant preuve d'une capacité d'écoute à l'égard des

autochtones qui revendiquent depuis fort longtemps la ratification de cet instrument. C'est aussi l'occasion pour les gouvernants de restaurer leur autorité, en démontrant leur capacité de gestion du conflit.

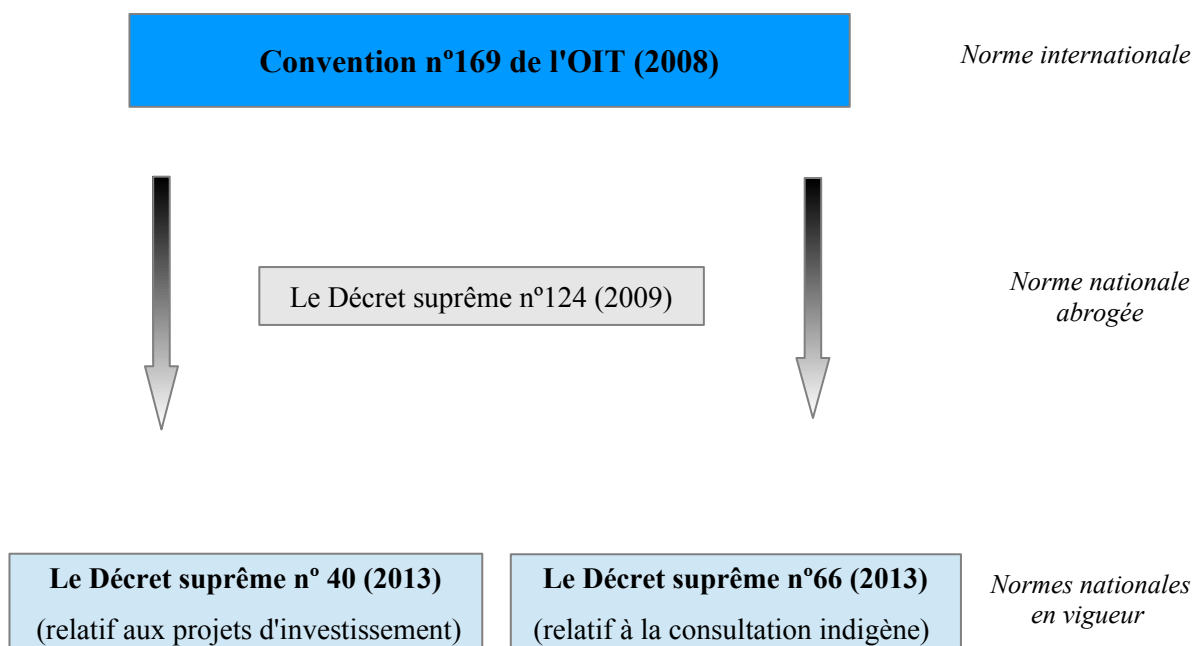
Deuxièmement, l'analyse des débats parlementaires autour de la ratification de la Convention confirme les réticences d'une partie des élus à l'égard de la reconnaissance des peuples autochtones et de leurs droits. En même temps, ces discussions soulèvent une progressive dynamique politique d'acceptation de la diversité ethnique dont nous analyserons les tenants et les aboutissants. Par ailleurs, les différents points de vue exprimés publiquement par les élus au sein du Parlement participent à la construction de la Convention comme un espace de lutte de significations et de classifications, particulièrement importantes pour son ultérieure mise en œuvre.

Troisièmement, nous soutiendrons que la progressive institutionnalisation de la participation des peuples autochtones au Chili est largement redevable d'un phénomène de reconnaissance juridique des dispositifs consultatifs concernant les autochtones. On observe ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 2009, une reconnaissance de la participation des autochtones par une inscription juridique, tel que cela a pu être constaté dans d'autres études sur la démocratie participative<sup>160</sup>. Cette reconnaissance légale est particulièrement visible dans la promulgation de réglementations en matière autochtone et environnementale (voir schéma n°5), ainsi que dans la jurisprudence qui se développe en la matière depuis 2008. Enfin, si cette reconnaissance juridique de la consultation autochtone inscrit la Convention n° 169 dans la scène habituelle de l'action publique et privée, et a contribué à la transformer en un « impératif » (Sintomer, Blondiaux, 2002), il n'en demeure pas moins que son entrée en vigueur n'est pas exempte de vicissitudes et de contradictions. Les initiatives de mise en œuvre légale échouées (le Code de conduite responsable), abrogées (décret suprême n° 124) ou fortement critiquées (décrets suprêmes n° 40 et 66) interrogent la capacité à séparer l'institutionnalisation juridique de l'influence de divers acteurs – gouvernementaux, sociaux ou internationaux. Autrement dit, l'exercice du droit à la consultation des autochtones reste redevable des différentes interprétations de ce principe émises par les autorités publiques nationales et internationales.

---

<sup>160</sup> Par exemple, dans le cas français, L. Blondiaux (2005) a constaté une reconnaissance juridique des principes de participation citoyenne, à travers l'instauration de principes de participation citoyenne aux affaires locales au début des années 1990, puis de mesures plus contraignantes à la fin des années 1990.

Schéma 5 : La consultation des peuples autochtones: une obligation légale



## 1. Le contexte politique d'approbation de la Convention n° 169 au Chili

En décembre 1990, peu après son arrivée au pouvoir suite à dix-sept ans de dictature, le premier président démocratique, Patricio Aylwin, adresse au Congrès national un message donnant le coup d'envoi d'un projet destiné à approuver la Convention n° 169 de l'OIT<sup>161</sup>. Cet acte répond à une promesse de campagne du candidat Aylwin vis-à-vis du monde autochtone. Les demandes autochtones construites tout au long des années 1980 sont en grande partie recueillies dans l'Accord de Nueva Imperial, qui fixe le premier accord politique entre le groupement politique qui accède postérieurement au pouvoir et les principaux représentants autochtones de l'époque (Bengoa, 2007). L'un des points de cet accord porte précisément sur la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT. Mais ce n'est que dix ans plus tard, en avril 2000, que la Chambre des députés approuve cette Convention. Par la suite, le projet de loi est envoyé à la commission

<sup>161</sup> *Historia de la Ley*, decreto ley N° 236, Promulga el convenio n° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT, « Primer trámite constitucional: cámara de diputados », p .4-6, 14 de octubre 2008. Disponible sur : [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) [consulté le 24 novembre 2017].

des relations extérieures où il reste jusqu'en 2007, pour être finalement réactivé et approuvé par le Sénat en mars 2008. Le 15 septembre 2008, l'État chilien dépose enfin à l'OIT l'instrument de ratification de la Convention n° 169. Comment cette ratification, apparemment inespérée, de la Convention après dix-huit années d'attente et de démarches législatives s'explique-t-elle ? Analysons à présent la situation politique qui caractérise la période en question.

### **1.1. Le gouvernement mis sous pression : protestation autochtone, signalements internationaux et mécontentement du secteur économique**

Michelle Bachelet est élue présidente de la République pour la période 2006-2010 – charge qu'elle assume à partir du 11 mars 2006. Pendant son gouvernement, une nouvelle politique autochtone est élaborée : *Re-conocer. Pacto social por la multiculturalidad* (« Re-connaître. Pacte social pour le multiculturalisme »)<sup>162</sup>. L'objet de cette section n'est pas de présenter le contenu de cette politique, mais plutôt d'analyser le processus qui dérive de sa mise en forme. Se pencher là-dessus nous semble indispensable pour comprendre le contexte d'approbation de la Convention n° 169 de l'OIT au Chili. La politique *Re-conocer* est créée dans l'urgence : une crise politique en matière autochtone touche alors le Chili ; des événements conjoncturels interviennent pour devenir les « détonateurs d'une situation de crise qui obligea le gouvernement à redéfinir les priorités de la politique autochtone et le rythme de son application » (Egaña, 2011, p.11)<sup>163</sup>.

Premièrement, à la fin de l'année 2007 et début 2008, des demandes historiques des peuples autochtones ne sont toujours pas résolues (Egaña, 2011). Malgré les différentes mesures prises par les gouvernements successifs de la Concertación, des demandes fondamentales persistent : la reconnaissance des droits politiques des peuples autochtones ; la nécessité des autochtones d'accéder à la terre ; et la nécessité de protection face aux projets d'investissement qui affectent directement les autochtones. Ces demandes prennent à ce moment-là une nouvelle ampleur dans la mesure où des organisations autochtones, telles que la Coordinadora Arauco-Malleco (CAM), utilisent des moyens plus radicaux – comme l'occupation de terres – que ceux utilisés jusqu'alors

---

<sup>162</sup> La présidente de la République annonce publiquement cette nouvelle politique autochtone le 1<sup>er</sup> avril 2008.

<sup>163</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *detonantes de una situación de crisis que obligó al gobierno a redefinir aspectos de la política y sus ritmos de ejecución* » (Egaña, 2011, p.11).

pour faire entendre leurs demandes. C'est dans le cadre de ce type d'actions que, lors de l'occupation d'un terrain revendiqué par une communauté autochtone dans la localité de Yeupeco (Commune de Vilcún, Région IX), un jeune étudiant, Matías Catrileo, meurt dans un affrontement avec la police. Cet événement produit une rupture profonde entre les dirigeants autochtones et les autorités gouvernementales. En parallèle, une grève de la faim est menée par Patricia Troncoso (« La Chepa »), accusée par la loi Antiterroriste d'avoir participé aux « actions violentes » organisées par la CAM. Sa vie est alors mise en danger par la longue durée de cette grève, devenant alors un signal d'alarme pour le gouvernement. Dans ce contexte de fortes tensions, des associations autochtones demandent aux organismes internationaux compétents « de vérifier le problème autochtone sur le terrain »<sup>164</sup>. À cela s'ajoutent des évaluations négatives quant aux programmes gouvernementaux destinés au monde autochtone. Par exemple, la CONADI et le programme « Orígenes » sont fortement critiqués du fait de ne pas répondre aux nécessités des communautés autochtones.

Deuxièmement, le secteur entrepreneurial réagit vigoureusement pour dénoncer les épisodes de « violence mapuche ». Le patronat multiplie les plaintes à l'encontre des autorités gouvernementales jugées « trop lentes » dans la résolution du conflit autochtone. Par exemple, plusieurs articles de presse font référence aux inquiétudes du patronat et à la « spirale de la violence » à « l'encontre des investisseurs dans les régions où il y a une présence mapuche »<sup>165</sup>. En cause, le « climat de violence » généré par les « terroristes » appartenant au mouvement mapuche. Ainsi, la presse s'empresse de cartographier<sup>166</sup> et de chiffrer les « foyers » du conflit et les « actes de violence dans le sud ». Par exemple, le *Diario Financiero* affirme :

En 18 ans, les zones du Bío Bío et de l'Araucanía ont connu 115 attaques contre des biens fonciers, 49 attaques incendiaires et 39 occupations de terrains, ce qui, ajouté à de fortes pertes, a généré un mécontentement profond chez les compagnies. Leurs dirigeants patronaux espèrent que l'autorité mette fin au statu quo<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> Par exemple, l'organisation mapuche Consejo de Todas las Tierras demande la présence d'observateurs internationaux en raison du conflit mapuche. *Diario El Mercurio*, « Egaña dice que conflicto mapuche es un tema judicial », 12 février 2008.

<sup>165</sup> Editorial du *Diario Financiero*, « Atentado de ejecutivo de eléctrica », mercredi 9 janvier 2008.

<sup>166</sup> Voir par exemple : *Diario Financiero*, « Los cinco focos de conflictos que alertan a los inversionistas en el sur », mercredi 9 janvier 2008.

<sup>167</sup> « Actos de violencia en el sur. El abandono que complica los planes de los empresarios », *Diario Financiero*, 1<sup>er</sup> septembre 2008.

D'ailleurs, suite à l'occupation de la propriété Santa Margarita de l'agriculteur J. Luchsinger dans le cadre de protestations Mapuche dans la commune de Vilcún<sup>168</sup>, la Société nationale d'agriculture dénonce une paralysie des investissements dans la région d'Araucanía à cause de la peur générée par le mouvement autochtone. Le chef du patronat des agriculteurs déclare à son tour que « les agriculteurs n'ont pas la tranquillité nécessaire pour pouvoir produire ». De la même façon, le président de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), principal organisme du patronat chilien, incite le gouvernement à faire en sorte que ces actes de violence cessent immédiatement. Il souligne aussi que ces actes ont un impact négatif sur l'image de stabilité que les investisseurs étrangers ont du Chili<sup>169</sup>. Pour sa part, l'Association des propriétaires de camions menace de ne plus approvisionner la zone sud du pays si le gouvernement ne leur garantit pas des « conditions de sécurité adéquates »<sup>170</sup>. De plus, l'opposition parlementaire, constituée à l'époque des partis de droite, soutient le patronat et critique le gouvernement qui, à leurs yeux, fait preuve de « complaisance » vis-à-vis du « terrorisme »<sup>171</sup>. Ainsi, Jovino Novoa, sénateur du parti de droite UDI, déclare, dans une tribune intitulée « Impunité terroriste », qu'on

ne peut accepter l'impassibilité du gouvernement face aux graves attentats contre la propriété et à l'encontre de la vie des personnes perpétrés systématiquement par des groupes terroristes qui, derrière le faux slogan de la lutte pour les droits des peuples autochtones, prétendent obtenir des bénéfices au prix de la société et au prix du peuple mapuche<sup>172</sup>.

Troisièmement, la communauté internationale appelle l'État chilien à prendre des mesures afin de respecter les droits de l'homme, à la fois civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, en accord avec les nombreux traités internationaux que le pays a souscrits et ratifiés (Aylwin,

<sup>168</sup> Le 3 janvier 2008, des Mapuche occupent, dans le cadre de leur protestation pour la récupération des terres autochtones, la propriété Santa Margarita de l'agriculteur Jorge Luchsinger, près de la communauté autochtone Llupeco Vilcún dans la région d'Araucanía. C'est à cette occasion, au cours des affrontements entre les occupants et la police, que Matías Catrileo est tué par un policier. Cinq ans plus tard, au cours des manifestations pour le cinquième anniversaire de la mort de Catrileo, des assaillants entrent à nouveau dans la propriété de Luchsinger et provoquent une attaque incendiaire suite à laquelle le couple Luchsinger-Mackay meurt calciné.

<sup>169</sup> *Diario Financiero*, « Empresarios en alerta por deterioro de imagen país tras atentado a ejecutivo », mardi 8 janvier 2008.

<sup>170</sup> *Diario Financiero*, « Los cinco focos de conflictos que alertan a los inversionistas en el sur », mercredi 9 janvier 2008. Rappelons le rôle de la confédération chilienne des transports dans la crise politique et économique de 1972, qui se solde par le coup d'État du général Augusto Pinochet en septembre 1973.

<sup>171</sup> *Diario Financiero*, « Tratamiento a conflicto mapuche detona round gobierno-oposición », mercredi 30 janvier 2008.

<sup>172</sup> *Diario Financiero*, « Impunidad terrorista », vendredi 11 janvier 2008.

2013). Rappelons que la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, dont le texte est plus avancé que la Convention n° 169 de l'OIT, a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies et votée favorablement par le Chili le 13 septembre 2007. Dans ce contexte, le déficit en matière de droits de l'homme des populations autochtones fait l'objet de signalements constants par les instances des Nations unies : le Comité des droits de l'homme (2007), le Conseil des droits de l'homme (2009), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (2009) et le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits autochtones (2009). Par exemple, avant la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT, le Comité des droits de l'homme (2007) manifeste sa préoccupation face à la définition beaucoup trop large donnée au terrorisme dans la loi Antiterroriste 18 314. D'après le Comité, cette définition aurait permis que des membres de la communauté mapuche soient accusés de terrorisme pour des actes de protestation ou de revendication sociale en vue de la défense des droits sur leurs terres. Le Comité observe aussi que les garanties relatives au respect des procédures se voient limitées par l'application de cette loi. De plus, le Comité manifeste sa préoccupation quant aux informations variées et concordantes qui ont été reçues, signalant que des revendications des peuples autochtones, principalement du peuple mapuche, n'ont pas fait l'objet de réponse, ce qui a provoqué des tensions sociales<sup>173</sup>.

Dans ce scénario de plus en plus tendu, la présidente de la République désigne, en janvier 2008, une autorité politique spéciale, le mandataire présidentiel pour les affaires autochtones, pour faire face à la thématique autochtone. C'est Rodrigo Egaña, l'un des leaders du processus de modernisation de la gestion publique pendant le gouvernement du président Eduardo Frei, qui est nommé pour assumer cette tâche. Avec un profil de « gestionnaire » et de « technocrate », c'est une personne de confiance de la présidente Bachelet. Ingénieur de formation, il est aussi à la tête de la Commission nationale de l'environnement entre 1997 et 2000. Il y développe le Système d'évaluation de l'impact environnemental (SEIA) – instrument qui introduit la dimension environnementale dans le design, la mise en œuvre et le suivi des projets d'investissement et des activités extractives réalisés au Chili. Ce système prévoit aussi la participation des communautés concernées, et donc celle des peuples autochtones, dans le processus d'évaluation<sup>174</sup>. D'après Figueroa (2014, p. 168), avec cette nomination, le gouvernement veut donner un signal fort quant

---

<sup>173</sup> Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos al Estado de Chile*, CCPR/C/CHL/CO/5, 17 de abril, Disponible sur : <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2010/12/CCPR-CHILE-2007.pdf> [consulté le 24 novembre 2017].

<sup>174</sup> Nous revenons sur cet aspect dans la section intitulée « Le décret suprême n° 40 ».

à l'importance de la nouvelle politique autochtone, et faciliter les mécanismes de communication entre ledit mandataire et la présidence, tout en se focalisant sur l'aspect « gestionnaire » de la politique. Parmi les principales missions du mandataire présidentiel pour les affaires autochtones figurent : rétablir les relations avec le monde autochtone ; évaluer et faire le suivi de l'avancement des politiques autochtones ; travailler avec le Congrès national pour obtenir des avancées en matière de droit autochtone et notamment la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones et l'approbation de la Convention n° 169 de l'OIT ; et favoriser les changements pour que la société chilienne assume son caractère multiculturel<sup>175</sup>. D'après le mandataire lui-même, l'objectif principal est de « redévelopper le dialogue avec la communauté autochtone »<sup>176</sup>. Néanmoins, contrairement aux gouvernements précédents qui ont tous, à un moment ou à un autre, établi des processus de dialogue entre le gouvernement et les peuples autochtones (cf. chapitre 2), la stratégie politique choisie par le gouvernement de Bachelet se focalise sur l'action du mandataire présidentiel. Celui-ci systématise l'information existante en matière autochtone, crée de nouvelles données sur des aspects jusque-là méconnus et s'entretient en tête-à-tête avec une centaine d'acteurs concernés par la thématique autochtone<sup>177</sup>. Dans un délai d'environ un mois, le mandataire présidentiel et son équipe élaborent la nouvelle politique autochtone. Celle-ci est annoncée le 1<sup>er</sup> avril 2008 par la présidente de la République. Sans entrer dans le détail de son contenu, nous pouvons toutefois rappeler le changement d'orientation qu'elle contient. D'après Egaña, deux facteurs principaux expliquent la nouvelle approche de la politique autochtone. D'une part, depuis les années 1990, la politique autochtone a été abordée à partir d'une perspective basée sur la pauvreté, ce qui s'est soldé par un échec. D'autre part, la discussion et l'approbation *ad portas* de la Convention n° 169 de l'OIT par le Congrès national influence grandement la formulation de la nouvelle politique. Désormais, la perspective que tente d'adopter le gouvernement est celle de « l'exercice des droits des peuples autochtones »<sup>178</sup>. C'est alors dans ce contexte – dans lequel le « gouvernement cherche des solutions plus profondes et intégrales »<sup>179</sup> – que l'approbation de la Convention n° 169 de l'OIT devient une question prioritaire de l'agenda politique.

---

<sup>175</sup> Rodrigo Egaña, ex-mandataire présidentiel pour les affaires autochtones, entretien personnel, Santiago du Chili, octobre 2013.

<sup>176</sup> *Journal El Mercurio*, « Comisionado indígena adelanta sus tareas prioritarias. Egaña afirma: aquí no se ha cedido a ninguna demanda », 28 janvier 2008.

<sup>177</sup> Information recueillie à partir des carnets personnels du mandataire présidentiel.

<sup>178</sup> Rodrigo Egaña, ex-mandataire présidentiel pour les affaires autochtones, entretien personnel, *op.cit.*

<sup>179</sup> *Diario Financiero*, « Gobierno intensifica consultas para enfrentar conflicto mapuche », vendredi 8 février 2008.



## **1.2. L'institutionnalisation graduelle de la question autochtone**

Revenons à présent à l'analyse de la dynamique permettant d'expliquer l'acceptation politique de la Convention n° 169. Claudio Fuentes et Maite de Cea (2017) concordent sur l'importance de l'intensification de la protestation sociale autochtone, et plus particulièrement mapuche dans le sud du pays, tel qu'on l'a vu plus haut, comme facteur mettant sous tension l'action de l'État vis-à-vis des peuples autochtones (voir chapitre 2). À cette variable, ils ajoutent également une dimension à plus long terme : le processus progressif de reconnaissance institutionnelle de la diversité ethnique. Cette institutionnalisation graduelle des droits autochtones s'exprime, par exemple, dans la Ley Indígena (1993), dans la création d'un Fonds de développement autochtone (1993) et dans la matérialisation d'un espace maritime côtier pour les peuples autochtones (2008), entre autres (voir chapitre 2 et Tableau n°10). Elle rend compte d'une dynamique législative favorable à l'approbation de thématiques telles que le développement, le patrimoine, la protection sociale, mais aussi la reconnaissance des peuples autochtones. Si, pour certains auteurs (Marimán et Aylwin, 2008), cette évolution légale a été longue et déficitaire, pour Fuentes et De Cea (2017, p. 9), il n'en demeure pas moins qu'elle a établi « un processus de reconnaissance qui a dynamisé le débat public, les stratégies et les demandes propres au mouvement social autochtone et les exigences de reconnaissance ». Par ailleurs, cette double dynamique – sociale et institutionnelle – serait à l'origine d'un changement discursif d'une partie de l'élite politique, notamment des parlementaires de droite, caractérisés pour avoir une vision conservatrice et nationaliste, dans laquelle prédominent des notions racistes et discriminatoires, notamment vis-à-vis du peuple mapuche (De Cea et Fuentes, 2012).

## **2. Positions, tractations et accords préalables à l'adoption de la Convention n° 169 de l'OIT : la discussion parlementaire**

Depuis le retour de la démocratie en 1990, l'équilibre des forces politiques au sein du Parlement a été favorable aux partis de droite qui ont systématiquement bloqué les diverses tentatives entreprises par la Concertación pour légiférer en faveur de la reconnaissance des peuples

autochtones<sup>180</sup>. L'opposition de la droite repose sur des arguments d'ordre idéologique portant sur la valeur attribuée à « l'unité » et à « l'identité » nationale, ainsi que sur des intérêts économiques qui privilégient, tout particulièrement, le modèle d'extraction de ressources naturelles. Ce projet « national et civilisateur » remonte aux luttes pour l'indépendance et s'est projeté tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle (cf. chapitre 1). À la fin des années 1980, ce sont les partis politiques de droite, Renovación Nacional (RN) et Unión Demócrata Independiente (UDI), qui prennent la relève dans la défense de l'idée « d'indivisibilité de la nation » et du modèle économique néolibéral. Analysons à présent le débat au sein de la Chambre des députés à propos de l'approbation de la Convention n° 169, pour montrer la prégnance de ce discours dans un secteur de l'élite politique.

## **2.1. Les principaux arguments contre l'approbation de la Convention n° 169 de l'OIT**

Tout d'abord, lors de la présentation du projet de loi pour la ratification de la Convention n° 169 en 1990, le président de l'époque, Patricio Aylwin, a bien anticipé la principale source de tension générée par cette initiative. En effet, dans son discours devant les députés, il anticipe les arguments autour de « l'unité de la nation » qui pourraient surgir lors du débat parlementaire pour s'opposer à la Convention. Il déclare que

Cette norme constitue un cadre de référence important pour tout État qui décide d'incorporer la Convention, en donnant une limite claire, au moins sur le plan conceptuel, à son application et à ses éventuels effets dans le temps. En d'autres termes, l'intention ou l'objectif manifeste de la Convention est de ne pas créer de situations qui, nonobstant la réglementation proposée, puissent mettre en danger l'unité des États ou leur intégrité territoriale. Plus encore, on pourrait affirmer que, dans ce sens, en essayant d'améliorer ou de surpasser la position relative de certains groupes ethniques, la Convention sert de frein à toute tendance séparatiste, car elle encourage davantage la participation de ces peuples dans les affaires nationales lorsque celles-ci les affectent. Un plus grand respect des particularités ethniques ou culturelles facilitera la libre expression de ces groupes, tout en nuisant aux alternatives séparatistes ou

---

<sup>180</sup> Entre 1990 et 2011, le Congrès national chilien discute neuf projets abordant directement ou indirectement la thématique de la reconnaissance des peuples autochtones. À l'exception de la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT, les huit autres projets ont été archivés (5) ou sont encore en cours de traitement (3), sans avoir été approuvés (Fuentes et De Cea, 2017).

divisionnistes<sup>181</sup>.

Malgré cette mise en garde, la réticence de certains députés à l'égard de la notion de « peuple » et de ses possibles conséquences est bien présente dans les discussions de ce projet de loi. Par exemple, le député Haroldo Fossa (RN) affirmait que

La non-approbation de cette Convention pendant près de dix ans n'est, à mon avis, pas due au fait que personne n'ait voulu l'ajouter à l'agenda de discussion par crainte qu'elle soit refusée. Je pense qu'il a été sage de ne pas le faire. C'est une énorme inconnue qui me saisit et provoque en moi un conflit interne. D'autre part, je ne partage pas l'opinion du collègue Urrutia, lorsqu'il disait hier que, si la Convention avait été approuvée avant, aujourd'hui nous n'aurions pas le problème mapuche. De la lecture de la Convention surgissent tellement de doutes que, à mon avis, le conflit aurait été déclenché avant. Nos ethnies ne résolvent pas leurs problèmes à travers ce traité. Au contraire, ceux-ci se complexifient. Mon interprétation, ainsi que celle de beaucoup de ceux avec qui j'en ai discuté, c'est que [la Convention] contient une idée catégorique d'indépendance, de peuple, d'un État au sein d'un autre, et cela, à mon avis, est inadmissible. Ceci n'est pas autorisé par la Constitution ; nous ne pourrions donc pas lui donner ce caractère<sup>182</sup>.

C'est précisément cette tension autour de la notion de « peuple » qui a entraîné la présentation d'un recours d'inconstitutionnalité au Tribunal constitutionnel (TC) par 31 députés du regroupement des partis de droite, Alianza, afin que ce dernier se prononce sur cette matière. En août 2000, le TC déclare que le mot « peuple » a de multiples acceptions et que le sens qui lui est donné dans la Convention ne remet pas en question l'unité de l'État<sup>183</sup>. Quant au concept de « peuples autochtones », le TC signale qu'il correspond à

un ensemble de personnes ou groupes de personnes d'un pays qui possèdent des caractéristiques culturelles en commun, qui ne sont pas dotés de pouvoirs publics et qui ont et auront le droit de participer et d'être consultés sur des matières qui les affectent, dans le strict respect de la loi suprême de l'État dont ils forment partie. Ils ne constituent pas une entité collective autonome entre les individus et l'État<sup>184</sup>.

<sup>181</sup> Extrait de l'intervention de Patricio Aylwin, 21 décembre 1990. *Historia de la Ley, op.cit.*, p. 4.

<sup>182</sup> Extrait de l'intervention du député Haroldo Fossa, *Historia de la Ley, op.cit.*, p. 84.

<sup>183</sup> *Historia de la Ley, op.cit.*, p. 117-357.

<sup>184</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure: « *Un conjunto de personas o grupos de personas de un país que poseen en común características culturales propias, que no se encuentran dotadas de potestades públicas y que tiene y tendrán derecho a participar y a ser consultados, en materias que les conciernen, con estricta sujeción a la Ley Suprema del respectivo Estado de cuya población forman parte. Ellos no constituyen un ente colectivo autónomo entre los individuos y el Estado* », *Historia de la Ley, op.cit.*,

Un autre grand sujet d'opposition porte sur le droit à la propriété. L'argument exprimé par certains députés concerne alors l'inconstitutionnalité du projet en raison des droits qu'il cède aux autochtones. L'article n° 15 de la Convention n° 169 de l'OIT est particulièrement visé. Celui-ci signale que les peuples autochtones intéressés peuvent participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources. Et, dans le cas où l'État conserve la propriété des minéraux, des ressources du sous-sol ou d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent consulter les peuples intéressés au sujet de leur utilisation. De plus, ces derniers doivent bénéficier des avantages découlant de ces activités et recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir<sup>185</sup>. Pour certains députés, cet article est alors difficilement compatible avec l'ordre constitutionnel et légal national portant sur les ressources minières, car le droit au contrôle absolu des mines par l'État s'en voit ainsi conditionné. C'est ce que soutient, par exemple, le député Gustavo Alessandri (RN) dans son intervention du 23 mars 2000 à la Chambre des députés, ainsi que le député Vilches (RN), dont nous retranscrivons un extrait ci-suit :

Dans cette Convention, il y a une reconnaissance, en relation à la propriété de la terre, qui me préoccupe tout particulièrement en tant que représentant de zones d'activité minière traditionnelle et de concessions minières qui, durant de nombreuses années, ont favorisé le progrès dans le nord du pays. Ce sujet peut présenter des inconvénients importants face aux demandes de concessions et de propriétés minières, parce que l'investissement généré par ce type de projet est très important pour le développement de la région, avec la création d'emplois, d'impôts et de richesses pour le pays. Cependant, les normes que nous serions en train d'approuver ici peuvent constituer un obstacle pour le développement de la propriété minière<sup>186</sup>.

En réponse, le député du Parti démocrate-chrétien (PDC), Francisco Huenchunilla, contre argumente en signalant que le droit en question ne constitue pas une violation, mais une limitation à la propriété qui n'est jamais absolue<sup>187</sup>.

Finalement, une autre ligne d'argumentaires à l'encontre de la Convention porte sur le sujet de

---

Sentencia del 4 de agosto de 2000 (Rol 309), considerando 44.

<sup>185</sup> Voir Annexe n° 6 : La Convention n° 169 de l'OIT.

<sup>186</sup> *Historia de la Ley, op.cit.*, p. 88-89.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 67-70.

l'assimilation. Des députés de droite soutiennent que tous les Chiliens doivent recevoir le même traitement, sans qu'aucune différence ne soit faite quant à leur ethnie d'origine. Or, d'après eux, certains des articles de la Convention qui établissent des actions de discrimination positive vis-à-vis de la culture traditionnelle des peuples autochtones rentrent en contradiction avec cette idée. Par exemple, les articles n° 9 et 10 de la Convention, portant sur l'application de la justice, indiquent que les traditions doivent être respectées et que des sanctions autres que l'incarcération doivent être privilégiées<sup>188</sup>. Dès lors, pour certains députés de droite, ce principe serait discriminatoire, car inapplicable à l'ensemble des Chiliens<sup>189</sup>.

Bien que ces positions et argumentations s'opposant à la Convention soient persistantes tout au long des discussions, les arguments qui les réfutent ne manquent pas. Des interventions nombreuses et réitérées en faveur de la Convention placent ainsi les députés opposés à l'approbation dans une position minoritaire.

## **2.2. Les principaux arguments en faveur de l'approbation de la Convention n° 169 de l'OIT**

L'argument phare en faveur de l'approbation de la Convention est celui de la « dette historique » de l'État et de la société chilienne à l'égard des peuples autochtones. Celui-ci est manifesté par plusieurs députés, à l'instar du député Jarpa du Parti radical social-démocrate (PRSD) :

Je considère, messieurs les députés, que nous n'avons pas fait assez en faveur des minorités ethniques. Je ne partage pas le critère, exprimé par certains autochtones, de créer un nouvel État dans notre territoire. Cependant, je considère qu'il existe une dette historique de l'État et de la nation chilienne envers ceux qui, depuis l'aube de notre République, ont été reconnus comme des citoyens égaux en droits et devoirs et à qui ont été reconnues leurs terres, entendues comme propriété perpétuelle. C'est la dette que nous devons solder<sup>190</sup>.

Dans un autre registre, l'urgence de légiférer en matière autochtone est aussi défendue sur la base

<sup>188</sup> Voir Annexe n°6 : La Convention n° 169 de l'OIT.

<sup>189</sup> Voir, par exemple, les interventions du député Rosa González (p. 51) et de René García (p. 87), *Historia de la Ley, op.cit.*

<sup>190</sup> Intervention du député Vilches (PRSD), *Historia de la Ley, op.cit.*, p. 99.

de la nécessité d'assurer la protection et la préservation des origines de la nation dans un contexte de globalisation affectant les identités et la diversité culturelle. À cet égard, les députés Tuma et Naranjo signalent respectivement :

La Convention renforce non seulement les droits des peuples autochtones, mais aussi l'identité du pays en consacrant les droits des peuples autochtones qui font partie de l'âme nationale, qui contribuent et enrichissent la diversité culturelle du Chili<sup>191</sup>.

Il a été dit avec force que l'OIT a adopté la Convention n° 169 il y a plus de dix ans. Cependant, il me semble que sa discussion, à l'heure actuelle, n'en demeure pas moins importante au vu du contexte international marqué par le phénomène de la globalisation de l'économie dans laquelle s'inscrit notre patrie et dans laquelle les communications et les marchés atténuent l'existence de nos frontières. Désormais, dans ce contexte, la préservation de l'identité nationale et de la diversité culturelle des peuples se voient menacées, de telle sorte que la préoccupation mondiale pour cette thématique, ainsi que pour les inégalités sociales croissantes, surtout celles qui affectent les peuples autochtones, rendent compte de l'urgence de les résoudre. Et, en particulier, que notre pays souscrive à cette Convention comme une façon de protéger et de préserver nos origines, étant donné que les ethnies chiliennes voient, année après année, leurs forces disparaître, ne représentant aujourd'hui qu'un dixième de la population<sup>192</sup>.

D'un point de vue plus pratique, l'approbation de la Convention est considérée comme une façon de calmer le mécontentement et l'instabilité potentielle engendrée par les tensions dans les territoires autochtones. La Convention serait un moyen de contribuer à la résolution du conflit autour de la question autochtone, en construisant une identité nationale plurielle et diverse. À cet égard, le député Tuma déclare :

Le progrès dans les zones autochtones du sud du Chili s'est réalisé sans la prise en compte des droits des peuples autochtones, ce qui a affecté leur patrimoine, leur culture et leurs opportunités de développement. La Convention nous offre un instrument qui encouragera la paix sociale et le respect des droits économiques et sociaux des peuples autochtones. [...] Monsieur le Président, chers collègues, l'approbation de la Convention est un impératif éthique et politique pour le Chili. Notre vie en commun s'est vue affectée par les conflits dans les zones autochtones et cela est dû à la relégation de ces peuples par l'État et la société, et surtout par la négation institutionnelle des peuples autochtones et de leurs

---

<sup>191</sup> Intervention du député Tuma (PDC), *Historia de la Ley, op.cit.*, p. 73-74.

<sup>192</sup> Intervention du député Naranjo (PS), *Historia de la Ley, op.cit.*, p. 80-81.

droits<sup>193</sup>.

Par ailleurs, force est de constater que l'enjeu de la réputation internationale est aussi une variable prise en compte par les représentants des pouvoirs législatif et exécutif, tel qu'exprimé dans les interventions qui suivent :

Dans les prochains mois, le Chili sera accusé devant le Comité des droits de l'homme des Nations unies de ne pas avoir respecté le droit à un procès équitable concernant les procès menés par les tribunaux chiliens dans le cas d'actions de communautés autochtones dans la région IX, car le droit à la défense n'a pas été garanti. Dans les prochaines semaines, nous serons donc face à une situation extraordinairement complexe sur le plan international. [...] Notre pays doit se positionner sur la scène internationale en défendant des valeurs, des droits et des principes<sup>194</sup>.

Je rappelle que les Nations unies nous ont reproché, de façon réitérée, le fait de ne pas avoir ratifié cette Convention<sup>195</sup>.

À cet égard, les rencontres et activités du mandataire présidentiel pour les affaires autochtones, nommé en 2008, confirment cette prise en compte de la pression internationale dans l'action gouvernementale. En effet, dans son carnet personnel sont consignées les inquiétudes exprimées par divers acteurs gouvernementaux concernant la réaction internationale négative au sujet de la politique autochtone du gouvernement et la nécessité d'apporter des réponses concrètes. De plus, des activités inscrites dans son agenda manifestent la dimension internationale de son travail : coordination avec le ministère des Affaires étrangères ; réunion avec la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des états américains (OEA) ; élaboration d'un rapport pour les Nations unies sur la situation des droits humains au Chili ; et participation à l'instance inter-agences des Nations unies, consacrée à la question des droits de l'homme.

Finalement, la Convention est approuvée le 11 avril 2000 par la Chambre des députés, avec soixante-douze voix favorables, trois voix défavorables et onze abstentions. Huit ans plus tard, en mars 2008, les discussions reprennent au Sénat. Le projet y est approuvé avec trente-six voix favorables et un seul vote contre. La Convention n° 169 a donc bénéficié d'un important soutien parlementaire (Valdivia, 2011). Autrement dit, des parlementaires de droite, habituellement

---

<sup>193</sup> Intervention du député Tuma (PDC), *Historia de la Ley, op.cit.*, p.75.

<sup>194</sup> Intervention du député Navarro (Movimiento Amplio Social), *Historia de la Ley, op.cit.*, p. 357.

<sup>195</sup> Intervention du ministre secrétaire général de la République, *Historia de la Ley, op.cit.*, p. 283.

opposés à la reconnaissance des peuples autochtones, se sont exprimés de façon favorable aux droits des autochtones. Comment ce changement d'attitude de la part des élus de droite s'explique-t-il ?

### ***2.3. L'adaptation discursive des élus de droite***

Pour revenir aux postulats de Fuentes et De Cea (2017), la vision conservatrice de la droite a été mise sous tension, non seulement par certains députés de la Concertación, plus enclins à la reconnaissance des peuples autochtones, mais aussi par des députés de leur propre faction. C'est notamment le cas de parlementaires représentant les régions à forte population autochtone qui ont eu une attitude et un comportement législatif plus réceptif face à l'approbation de la Convention n° 169. Il faut toutefois noter que leur discours favorable aux politiques autochtones n'est pas fondé sur le même argumentaire que celui exprimé par les députés de la majorité gouvernementale. Leurs arguments reposent davantage sur le constat d'un important écart en termes de pauvreté et de discrimination entre ces peuples et le reste de la population chilienne, plutôt que sur le droit à la reconnaissance. C'est ce qui se détache du débat au sein du Sénat à ce sujet. Par exemple, le député (RN) de la circonscription Araucanía nord, Alberto Espina, déclare dans ce sens :

La Convention n° 169 représente sans doute une grande illusion et un énorme espoir. La question que l'on doit se poser est : est-ce que les autorités du gouvernement, quel qu'il soit, et du Parlement, de façon transversale, comme action de l'État, seront capables d'appliquer des politiques publiques efficaces qui puissent améliorer les conditions de vie des communautés Mapuche, qui sont aujourd'hui – disons les choses avec honte – les pauvres parmi les pauvres du Chili ? C'est la vérité : les communautés Mapuche sont les pauvres parmi les pauvres de notre pays ! [...] Au Chili, il y a une discrimination à l'encontre des autochtones ! Celui qui affirme le contraire n'a pas visité les zones Mapuche ; et à Santiago c'est encore pire ! C'est une réalité qui fait mal à l'âme des communautés Mapuche, parce que personne ne peut aimer que, d'un côté, les livres d'histoire disent qu'elles ont entrepris une grande lutte pour conserver leur territoire – ce qui rend fier nos fils – et que, d'un autre côté, elles soient traitées, dans un pourcentage qui n'est pas des moindres, de façon arbitraire et discriminatoire. Monsieur le Président, je considère que l'approbation de la Convention n° 169, [...] nous sommes en train de jouer avec la patience des



communautés Mapuche vis-à-vis de leur illusion et espoir de voir leur qualité de vie s'améliorer. Parce que ledit instrument, s'il n'est pas accompagné de politiques publiques efficaces, ne résoudra pas le problème. Je pense que nous tous, et particulièrement ceux qui représentent les zones Mapuche, désirons que la Convention soit utile et puisse résoudre les difficultés, mais, pour cela, il faut que le gouvernement agisse avec efficacité. Et, jusqu'à ce jour, beaucoup de politiques n'ont pas été efficaces<sup>196</sup>.

Cette intervention montre que l'approbation de la Convention s'inscrit dans une compréhension des revendications autochtones en termes sociaux et non pas ethniques : le problème des peuples autochtones est avant tout la pauvreté. Par conséquent, les autochtones devraient avoir les mêmes droits que le reste de la société, et non pas des droits spécifiques ou collectifs, pour leur assurer une meilleure « qualité de vie ». Marimán et Aylwin (2008) interprètent ce changement de discours, appréciable dans l'intervention citée ci-dessus, comme une transformation stratégique. Il s'agirait plus de soutenir une approche assistencialiste qu'une reconnaissance substantielle des peuples autochtones. L'objectif est donc de dévier l'attention vers les politiques publiques combattant la pauvreté au détriment d'une focale sur des droits propres aux autochtones, afin d'éviter l'exacerbation des demandes d'autonomie.

En ce sens, la discussion au Sénat est particulièrement intéressante dans la mesure où elle confirme les réticences quant à l'idée d'une pluralité ethnique du pays et, en parallèle, la prégnance de l'approche selon laquelle « l'État-nation » n'a pas de place pour les peuples autochtones et leurs droits. Preuve en est le fait que l'approbation de la Convention n° 169 n'implique pas forcément le dépassement de la conception résumée dans le triptyque « un peuple, une nation, un État » (Bengoa, 2007). En effet, l'opposition au projet de loi pour la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones rencontrée au Sénat quelques semaines après l'approbation de la Convention en dit long sur la stabilité de cette idée au sein de l'élite politique chilienne<sup>197</sup>. De ce point de vue, nous partageons avec Fuentes et De Cea (2017) l'idée selon laquelle l'approbation de la Convention n° 169 est une forme de « reconnaissance faible » des peuples autochtones. Pour illustrer ces propos, revenons sur le débat qui s'est tenu au Sénat.

---

<sup>196</sup> Intervention du député Espina (RN), *Historia de la Ley, op.cit.*, p. 296-297.

<sup>197</sup> Entre 1990 et 2013, quatre messages présidentiels et quatre motions parlementaires ont été présentés dans l'objectif de faire reconnaître les peuples autochtones dans la Constitution politique du Chili. Aucune de ces initiatives n'a abouti (Román A., 2014).

## **2.4. L'accord politique pour approuver la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT**

Certes, la mise sous tension de la vision nationaliste et conservatrice d'une part importante des parlementaires chiliens passe par la confrontation d'idées et d'arguments qui s'y opposent, tel que nous l'avons vu dans les paragraphes précédents. Mais, il ne faut pas être dupe de cette argumentation conceptuelle. L'approbation de la Convention est aussi, et surtout, le résultat d'un « accord politique qui a permis d'avancer dans le débat parlementaire et d'assurer son approbation » (Urrejola, 2016). En effet, l'un des enjeux du débat au sein du Sénat est celui de négocier l'introduction de certaines conditions pratiques qui sont d'une grande importance dans la mise en œuvre à venir de la Convention. Pour certains sénateurs de l'opposition, l'approbation du projet de loi reste donc sujette à l'acceptation de plusieurs conditions.

Premièrement, les sénateurs de droite réitèrent l'idée selon laquelle ils acceptent d'approuver la Convention n° 169 sur la base d'un accord concernant la portée du concept de « peuple » : celui-ci sera entendu de façon à ne pas mettre en question l'idée d'indivisibilité de la nation chilienne<sup>198</sup>. Deuxièmement, lors du débat au Sénat, le ministre secrétaire général de la présidence (SEGPRES) de l'époque, José Antonio Viera-Gallo, affirme que les normes contenues dans la Convention « étaient pleinement contenues dans la Ley Indígena » et que, de ce fait, les dispositions de la Convention doivent être entendues comme des principes d'orientation de l'action politique sans effets normatifs directs<sup>199</sup>. Ainsi, lors de l'approbation de la Convention, le Sénat souligne ce caractère programmatique, signifiant que, à partir de l'approbation de celle-ci, il n'est pas nécessaire de réaliser des changements dans d'autres corps légaux afin de les adapter aux contenus de la Convention. L'approbation de la Convention sur la base de cette interprétation est bien évidemment fondamentale, car elle écarte toute modification ultérieure des normes nationales. Au contraire, aux yeux de certains avocats, cette adaptation est indispensable pour ajuster la loi nationale aux standards de la Convention<sup>200</sup>. Troisièmement, mais non sans moindre importance, lors des débats au Sénat, il est question de la façon dont la présidente de la

---

<sup>198</sup> Ce débat n'est en aucun cas spécifique au Chili. Les États ont longtemps résisté à l'usage du terme « peuples », notamment sur la scène internationale lors des négociations du projet de Déclaration des droits des peuples autochtones (DDPA). Voir à ce sujet : Bellier I. 2008, « Le développement et les peuples autochtones: conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in Geronimi V., Bellier I. Gabas J.-J., Vernières M., Viltard Y., 2008, *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris : Karthala.

<sup>199</sup> Intervention du ministre SEGPRES, José Antonio Viera-Gallo, *Historia de la Ley*, op.cit., p. 282-283.

<sup>200</sup> Voir, par exemple, Contesse J. (Ed.) (2012).

République va ratifier l'adhésion à la Convention devant l'OIT. Précisons que les conventions internationales doivent être approuvées ou refusées dans leur intégrité. Il n'est pas possible d'en approuver certains articles et d'en exclure d'autres. Néanmoins, au moment de la ratification, l'État en question a la possibilité d'ajouter une « déclaration interprétative », à travers laquelle est introduite une explication concernant un article en particulier. Dans ce sens, un accord est passé entre le Sénat et l'exécutif pour introduire une clause explicative concernant l'article n° 35 de la Convention : celle-ci vient signaler que la Convention n'est applicable qu'en relation aux traités internationaux ratifiés par le Chili<sup>201</sup>. L'article n° 35 signale que les dispositions de la Convention ne doivent pas porter atteinte aux droits et avantages garantis par d'autres instruments internationaux. Derrière la proposition présentée par les sénateurs du regroupement des partis de droite, Alianza, et soutenue par le président de la Commission des relations extérieures du Sénat, se trouve la validité ou la non-validité juridique, dans les normes chiliennes, de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée et votée favorablement par le Chili en 2007 et dont le texte est alors plus avancé en matière de droit autochtone que la Convention. De ce fait, de nombreux acteurs soutenant la cause autochtone considèrent cette « déclaration interprétative » comme une véritable restriction, ce qui génère une grande polémique<sup>202</sup>. Finalement le gouvernement décide, malgré l'accord passé avec les sénateurs, de ratifier la Convention sans ajouter ladite déclaration. D'après Egaña (2013, p. 183) :

La décision de la Présidente d'introduire ou non une clause interprétative posait le problème suivant : d'une part, troubler les relations avec le Sénat et, d'autre part, empirer la relation avec les peuples autochtones [...], du fait qu'avec la clause interprétative il serait entendu que la Convention a été ratifiée avec des restrictions. Face à ce dilemme, la Présidente choisit de ratifier la Convention sans aucune clause interprétative ; à son avis, l'enjeu est historique et non pas seulement temporel, et ses convictions l'ont amenée à ratifier la Convention, ce qu'elle a fait<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> *Historia de la Ley, op.cit.*, « Informe comisión relaciones exteriores », p. 275.

<sup>202</sup> Voir, par exemple, la critique formulée à ce sujet par Víctor Toledo Llancaqueo, directeur de l'organisation Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas (CPPDI) : <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/pro169/692-c169-declaracion-interpretativa.html> [consulté le 4 mai 2018].

<sup>203</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *La decisión a ser tomada por la Presidenta de introducir o no una cláusula interpretativa, conflictuaba dos situaciones diferentes; por una parte el poder enrarecer la relación con el Senado o por otra el empeorar la relación con los pueblos indígenas; [...] por el hecho de que se interpretaría que con cláusula el convenio era ratificado con restricciones. Frente a este dilema, la Presidenta optó por ratificar el convenio sin ninguna cláusula interpretativa; en su opinión se estaba jugando una cuestión histórica y no meramente temporal y sus convicciones la llevaron a ratificar el convenio tal como lo hizo* » (Egaña, 2013, p. 183).

En définitive, l'analyse de la dynamique politique d'acceptation de la Convention n° 169 de l'OIT au Chili rend compte de la réunion de plusieurs facteurs en faveur de son approbation. Premièrement, la ratification de la Convention n° 169 est le fruit d'une institutionnalisation graduelle des thématiques de la diversité (Fuentes et De Cea, 2013). Deuxièmement, la pression sociale autochtone au niveau national et l'injonction internationale en la matière sont indissociables des avancées en matière de reconnaissance des droits des peuples autochtones. De façon plus générale, cet aspect a été reconnu par la littérature en la matière (Bengoa, 2000 ; Bellier, Cloud et Lacroix, 2017), en particulier dans le cas de la ratification de la Convention n° 169 (Fuentes et De Cea, 2013 ; Egaña, 2013 ; Egaña et Molina, 2013). Troisièmement, le processus d'approbation de cet instrument international par le Parlement chilien dévoile un changement de discours, plus ou moins substantiel et stratégique, de la part d'une partie de l'élite politique et économique, d'une part, et un accord politique permettant de garantir un certain nombre de conditions dans la future application de l'instrument en question, d'autre part. Pour finir, l'analyse de la discussion parlementaire rend compte des conditions incertaines d'adoption de la Convention n° 169. Celles-ci sont à l'origine de l'empreinte modérée donnée à celle-ci et entraînent une série d'incidents dans la préparation de sa mise en application.

### **3. La reconnaissance juridique de la consultation autochtone : un parcours accidenté**

#### **3.1. Les ambivalences des gouvernants : le Code de conduite responsable et le décret n° 124**

Suite à la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT en 2008, la première proposition pour assurer sa mise en œuvre s'inscrit dans la nouvelle politique *Re-conocer : pacto social por la multiculturalidad* (Re-connaître : pacte social pour le multiculturalisme) élaborée par le gouvernement de Michelle Bachelet. Cette politique constitue le cadre d'orientation utilisé par l'administration de la présidente Bachelet pour envisager la mise en vigueur de la Convention. Il ne sera pas ici question d'explicitier en détail la politique *Re-conocer* et les aspects qui répondent

aux différentes dispositions de la Convention<sup>204</sup>. Nous nous attacherons plutôt à analyser les mesures prises dans le cadre des obligations introduites par les articles n° 6 (portant sur le droit à la consultation) et 7 (relatif au droit à la participation des peuples autochtones dans la formulation, l'application et l'évaluation des plans et programmes les concernant). Dans la mesure où ces articles ont une application immédiate dès l'entrée en vigueur de la Convention, une procédure pour permettre l'exercice de ces droits doit être rapidement établie<sup>205</sup>. En ce sens, la politique *Re-conocer* envisage l'élaboration d'un Code de conduite responsable (CCR) qui prétend établir une procédure de mise en œuvre de la consultation, notamment dans le cadre des projets d'investissement. Rappelons que le fait de devoir réglementer la consultation autochtone implique à ce moment-là de poser un sujet inédit dans l'agenda public, puisque ni la loi de participation citoyenne, ni celle de participation autochtone n'existent (voir chapitre 2). De plus, tel que constaté par le mandataire présidentiel aux affaires autochtones :

La diversité des positions quant au contenu de la Convention et aux changements à introduire dans les normes nationales pour les adapter aux standards de celle-ci n'ont pas facilité l'entrée en vigueur de la Convention<sup>206</sup> (Egaña, 2013, p. 205).

Dans ce contexte, les premiers pas dans l'application de la Convention ne sont pas exempts d'entraves. Tout d'abord, la proposition du CCR, commandée par le mandataire présidentiel aux affaires autochtones à une équipe de consultants externes<sup>207</sup>, est amplement rejetée. Revenons sur cet épisode pour expliciter notre propos. Étant donné la sensibilité du sujet, le document est préparé sans publicité. C'est donc en toute discrétion que la question du CCR est posée à certains ministères concernés par le sujet et aux membres du Conseil des ministres des affaires

---

<sup>204</sup> Pour le détail des adaptations institutionnelles, normatives et politiques prévues par la politique *Re-conocer*, en accord avec la Convention n° 169, voir Egaña (2013).

<sup>205</sup> Les droits à la consultation et à la participation ont été considérés comme « auto-exécutoires » par le Tribunal constitutionnel (jugement du Tribunal constitutionnel, Rol n° 309-2000 et n° 1050-2008), ce qui veut dire que les normes en question sont immédiatement et directement applicables suite à l'entrée en vigueur de la Convention.

<sup>206</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *La diversidad de posturas sobre el contenido del convenio y sobre los cambios a introducir en la normativa nacional para adecuarse a los estándares del mismo, no facilitaban una entrada en vigencia del convenio* » (Egaña, 2013, p. 205).

<sup>207</sup> C'est María Elena Arntz, géographe et membre du parti socialiste, qui a été chargée de cette mission. Elle connaissait le mandataire présidentiel aux affaires autochtones, Rodrigo Egaña, de par leur travail antérieur au sein de la CONAMA (organisme gouvernemental chargé des questions environnementales avant la création du ministère de l'Environnement en 2010). À l'époque, elle a eu la responsabilité de créer le département de participation citoyenne au sein de la CONAMA. Par la suite, Maria Elena Arntz a travaillé au sein du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et c'est dans ce cadre qu'elle a participé à la Table de consensus en tant qu'observatrice.

autochtones nouvellement créée par Michelle Bachelet<sup>208</sup>. Ce n'est qu'en avril 2009 que la proposition est publiquement présentée en qualité de brouillon aux acteurs intéressés<sup>209</sup> dans le but d'ajouter leurs commentaires et suggestions à la version finale. Ce code, dont l'objectif est de créer un système de certification auquel devraient se soumettre les projets d'investissement dans les territoires autochtones, doit entrer en vigueur en septembre 2009, en parallèle à la Convention. Il serait initialement obligatoire pour les investissements publics et volontaires des entreprises privées, pour ensuite devenir une loi générale. Mais, dans une large mesure, ni le secteur entrepreneurial, ni la communauté autochtone ne sont séduits par cette proposition (Egaña et Molina, 2013). Le débat à propos du CCR dépasse largement le cadre des réunions organisées par le gouvernement : une intense discussion se poursuit dans les médias où divers acteurs (patronat, ONG et dirigeants autochtones), largement réticents et critiques à l'égard du CCR, présentent leurs points de vue<sup>210</sup>. Des entrepreneurs s'y opposent vigoureusement, considérant ce projet comme « inquiétant », car, à leurs yeux, il porterait atteinte au développement de projets d'investissement. Ils affirment que cette nouvelle réglementation « augmentera l'incertitude, car les projets d'investissement seront assujettis à ces normes contraignantes »<sup>211</sup>. Il faut rappeler qu'une large partie de l'élite politique et économique considère alors que la Convention n° 169 n'implique pas de modifications normatives, de sorte que le nouveau cadre posé par le CCR leur paraît inacceptable. Ceci étant, le patronat reconnaît en même temps l'intérêt qu'il a à investir en respectant les standards internationaux. Ainsi, le président de la Corporation chilienne du bois

---

<sup>208</sup> Le Décret N° 70 du 24 juin de 2008, du Ministerio de Planificación, crée le Consejo Ministerial para Asuntos Indígenas pour conseiller le Gouvernement en matière de politiques autochtones.

<sup>209</sup> Le document s'intitulait « Propuesta preliminar sobre principios normativos, distinciones conceptuales y metodológicas, y lineamientos generales para el diseño y la implementación del Código de Conducta Responsable para inversiones en tierras y áreas de desarrollo indígena ». Aux réunions de présentation ont participé des autorités publiques, des représentants d'organisations patronales, d'universités et de centres de recherches, mais aussi d'ONG et d'organismes internationaux, ainsi que des dirigeants de peuples autochtones (Egaña et Molina, 2013 ; MIDEPLAN, *Informe Final. « Propuesta preliminar sobre principios normativos, distinciones conceptuales y metodológicas, y lineamientos generales para el diseño y la implementación del Código de Conducta Responsable para inversiones en tierras y áreas de desarrollo indígena »*, Marzo de 2009 ; « Propuesta de Código de Conducta Responsable para inversiones en tierras y áreas de desarrollo indígena ». *Síntesis de Observaciones recibidas a través de los talleres de presentación y de los documentos recepcionados hasta agosto de 2009*, 21 de septiembre de 2009).

<sup>210</sup> Voir, par exemple, les articles de presse suivants : « La preocupación de Matte y Angelini por el Código indígena », *Revista Qué Pasa*, junio 2009, p. 5 ; Editorial « Código de conducta en zonas indígenas », *Diario Financiero*, 12 de mayo de 2009, p. 3 ; « Nuevo código indígena en la mirada del gobierno y la oposición », *Diario Financiero*, 2 de junio de 2009, p. 36 ; « SONAMI advierte impacto de código indígena en proyectos », *Diario Financiero*, 4 de junio de 2009, p. 8 ; Estrudillo J., « Minerías en alerta por impacto de código indígena en exploraciones », *Diario Financiero*, 12 de junio de 2009, p. 9.

<sup>211</sup> Voir l'article de presse suivant : « Norma de conducta responsable rechazada en sector forestal, minero y eléctrico. Privados: nuevo código generaría freno de inversiones en zonas indígenas », *Diario Financiero*, lundi 11 mai 2009, p. 28.

(Corporación Chilena de la Maderna -CORMA) affirme :

Je considère que le sujet des peuples autochtones est affecté par les pressions internationales. Ceci étant, que cela nous plaise ou non, le Chili est un pays qui fonde son économie dans l'exportation, et où les relations internationales sont de première importance. Nous ne pouvons pas être indifférents aux opinions de l'étranger, parce que, parfois, il y a des exigences qui, malgré le fait qu'elles semblent exagérées, doivent être nécessairement entendues dans une discussion profonde et sérieuse<sup>212</sup>.

De leur côté, mais pour des raisons différentes, des représentants autochtones et des ONG se joignent à l'opposition<sup>213</sup>, car ils considèrent que le CCR ne permet pas de protéger les droits des communautés autochtones. Par exemple, José Aylwin, de l'ONG Observatorio Ciudadano, déclare que la proposition rend possible les investissements en terres autochtones, en minimisant les effets adverses<sup>214</sup>. Finalement, au vu de la forte opposition au CCR et du contexte de crise économique, le gouvernement opte pour l'abandon de la nouvelle régulation dans les termes proposés par le mandataire présidentiel aux affaires autochtones<sup>215</sup>. D'après Egaña (2011, 2013), le gouvernement privilégie ainsi les bonnes relations avec le secteur entrepreneurial, en cédant à ses pressions, au détriment de celles avec le monde autochtone. Celui-ci comprend dès lors que la suspension des discussions sur la réglementation du droit à la consultation signifie qu'il n'y aura pas d'avancée de taille en la matière sous le gouvernement de Michelle Bachelet, ce qui affecte négativement le climat d'entente entre ces acteurs.

Ensuite, à cet épisode s'ajoute la lenteur de l'application des mesures portant sur l'achat des terres prévues par la politique *Re-conocer*. Une réaction de plus en plus violente de la part des communautés affectées se développe et aboutit à l'application de lois sécuritaires et répressives au détriment de la politique autochtone. S'ensuit une crise politique qui atteint son paroxysme avec la mort, en août 2009, d'un activiste de la cause autochtone, Jaime Mendoza Collio, au cours d'un affrontement avec la police dans le cadre de l'occupation d'un territoire disputé. Pour

---

<sup>212</sup> « Presidente de la CORMA se refiere a condiciones especiales para la inversión en “territorios indígenas”. Ojalá que la discusión del tema indígena no se politice », *Diario Financiero*, 8 avril 2008.

<sup>213</sup> Voir, par exemple, l'article du Centro de Políticas Públicas, 2008, « El código irresponsable ». Disponible sur : <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/consulta/reglamentacion/1688-codigo-de-conducta-irresponsable.html> [consulté le 15 mai 2018].

<sup>214</sup> *Diario La Nación Domingo*, 14 juin 2009. Disponible sur : <http://www.lanacion.cl/noticias/vida-y-estilo/el-codigo-que-nadie-quiere/2009-06-13/225219.html> [consulté le 24 novembre 2017].

<sup>215</sup> Helguero M., « Gobierno se reúne con el sector eléctrico y minero por código de conducta », *Diario Financiero*, 10 juin 2009, p. 27 ; Helguero M., « Gobierno busca enfriar discusión en torno a código indígena », *Diario Financiero*, 11 juin 2009, p. 23.

Egaña, « ces éléments configurent une situation dans laquelle la politique *Re-conocer* se maintient en tant qu'idée, mais sans soutien politique pour l'appliquer »<sup>216</sup>. D'autre part, ces événements génèrent une perception négative quant à la réponse politique et aux actions menées par le gouvernement en matière autochtone<sup>217</sup>. La crise se fait ressentir au sein même de ce dernier, où des visions différentes de la question autochtone s'affrontent. Malgré le soutien de la présidente de la République, l'effervescence des tensions dans les communautés Mapuche provoque des tensions entre le mandataire présidentiel aux affaires autochtones et d'autres secteurs du gouvernement, en particulier le ministère de l'Intérieur et le ministère du Secrétariat général de la présidence<sup>218</sup>. Ces derniers privilégient un agenda pouvant donner des garanties aux investisseurs dans les zones de conflit (notamment aux entreprises forestières). En découle un changement des autorités politiques en charge de la question autochtone. Cette dernière est désormais coordonnée par le ministre secrétaire général de la présidence, au détriment du ministère du Développement social qui, depuis les années 1990, avait la responsabilité de la conduite de la politique autochtone. Ce changement implique aussi la fin des fonctions du mandataire présidentiel pour les affaires autochtones et la centralisation de la thématique autochtone entre les mains des autorités les plus élevées du gouvernement.

C'est donc dans ce contexte de tensions accrues que le gouvernement décide de régler la question du droit à la consultation en promulguant un décret d'exécution transitoire relatif à l'article n° 34 de la Ley Indígena, le décret suprême n° 124, qui établit un critère général de participation et de consultation des communautés autochtones. Sa publication le 4 septembre 2009 est réalisée avant l'entrée en vigueur de la Convention n° 169, comme pour affirmer le respect de cette dernière (Sanhueza, 2013). Pour autant, ce décret est loin de régler la question de la consultation et de la participation autochtone. En effet, les critiques sont diverses. Premièrement, dans la mesure où le règlement est une mesure administrative qui affecte directement les peuples autochtones, celle-ci aurait dû faire l'objet d'une consultation, ce qui n'a pas été le cas, et ce malgré les recommandations du rapporteur spécial des Nations unies, James Anaya, quant au devoir de réaliser des procédures de « consultation de la consultation » garantissant aux peuples autochtones la possibilité d'influencer les mécanismes qui vont protéger leurs intérêts<sup>219</sup>.

---

<sup>216</sup> Rodrigo Egaña, ex-mandataire présidentiel pour les affaires autochtones, entretien personnel, Santiago du Chili, octobre 2013.

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> Conseil des droits de l'homme, Nations unies, Rapport du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des autochtones, James Anaya, A/HRC/12/34/Add.6, 5 octobre 2009, paragraphe 11.



Deuxièmement, il est signalé que le décret ne respecte pas les standards internationaux de la consultation en accord avec la Convention et que, par conséquent, il restreint la portée normative de la consultation (Aylwin, 2013 ; Contesse, 2012 ; INDH, 2010 ; Montt et Matta, 2011 ; Sanhueza, 2013 ; Urrejola, 2016). Par exemple, certains organes publics (la Banque centrale, les municipalités et les entreprises publiques créées par lois) sont exclus du domaine de la consultation. Ainsi, d'après Montt et Matta (2011, p. 197) :

au lieu de créer une procédure qui traite les peuples autochtones avec la dignité qui leur correspond [...], ladite réglementation apparaît comme une tentative absurde de dernière minute de contourner le droit de participation des peuples autochtones.

En définitive, le décret 124 suscite une vive opposition de la part des organisations autochtones et de défense des droits humains<sup>220</sup>, ainsi que des commentaires critiques de la part de l'Institut national des droits de l'homme (INDH, 2010) et de la Commission d'experts quant à l'application des conventions et recommandations de l'OIT<sup>221</sup>, qui signalent que ce décret porte atteinte aux principes internationaux en la matière<sup>222</sup>. Désormais, ce décret se transforme en l'une des principales pierres d'achoppement du processus d'application de la Convention, tant par l'opposition qu'il suscite que par sa faible application réelle et concrète. À plus long terme, cela conduit à une judiciarisation croissante des projets d'investissement dans les territoires autochtones.

---

<sup>220</sup> Voir, par exemple, <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/consulta/reglamentacion/1690-decreto-124.html> [consulté le 24 novembre 2017].

<sup>221</sup> La CEACR formule à l'égard du Chili les commentaires suivants sur certaines dispositions du décret n° 124 : « Les articles 16 et 21 semblent laisser le soin aux organes administratifs de déterminer s'il est approprié d'entamer un processus de consultation ou de participation. - L'article 7 semble limiter la consultation aux questions liées aux terres autochtones ou aux zones de développement autochtones ou qui sont liées à une majorité significative de communautés, associations et organisations autochtones identifiées ou identifiables. - L'article 14 semble limiter la consultation au stade initial de l'élaboration de la législation. - L'article 15 semble manquer de clarté quant aux exceptions permises en cas d'urgence ou "de nécessités liées au bon fonctionnement de l'organe considéré" ». Demande directe (CEACR) adoptée en 2010, publiée dans la 100<sup>ème</sup> session CIT (2011) sur la Convention n° 169.

<sup>222</sup> Ces divers problèmes juridiques mènent la Clínica de acciones de interés público y derechos humanos de la Universidad Diego Portales à présenter, en juillet 2011, une requête formelle d'invalidation du décret en raison de la violation de la Constitution, ainsi que d'autres normes nationales et internationales (Sanhueza, Saver, Contesse et Rodríguez, 2013).

### **3.2. La judiciarisation de la question autochtone**

Les conflits sur les terres et territoires autochtones auxquels se confrontent les projets d'investissement (qu'ils soient miniers, énergétiques, industriels, forestiers, de pêche, d'infrastructure ou d'aménagement public) ne cessent de s'accroître (Cloud, 2013). D'après les données de la Carte des conflits environnementaux élaborée par l'INDH (2015), plus d'un tiers des 102 conflits socio-environnementaux répertoriés en 2015 sont en relation avec des thématiques proprement autochtones (terres et territoires autochtones, droit à la consultation et à la participation autochtone, droit à la propriété autochtone). Selon Abogabir (2014, p. 47), entre 2009 et 2014, 45 projets sont portés en justice pour des motifs relatifs à la consultation autochtone<sup>223</sup>. Dans la plupart des cas, ces conflits donnent lieu au phénomène dit de la « judiciarisation », c'est-à-dire « le recours stratégique des justiciables au système judiciaire, afin que celui-ci consacre l'interprétation spécifique d'un ou de plusieurs droits en vue d'une solution favorable » (Cloud, 2013, p.2). Concrètement, ce phénomène se traduit par le fait que depuis l'entrée en vigueur de la Convention n° 169 de l'OIT, les peuples autochtones du Chili cherchent à faire respecter leurs droits, notamment face aux dangers que représentent les mega-projets industriels dans des territoires autochtones, en justice. L'interposition d'actions en justice promues par les communautés autochtones qui plaident le non-respect de la Convention n° 169 et, en particulier, de la consultation autochtone, ont pour objectif que des mandataires de projets ne parviennent pas à obtenir les permis légaux nécessaires pour mener à bien leurs initiatives. Ainsi, des plans d'urbanisation et des projets énergétiques ou miniers, entre autres, sont mis à mal à cause des recours en justice. La « judiciarisation », un mécanisme pour mettre en échec le pouvoir (Rosanvallon, 2006), se développe donc à partir du constat des déficits de la régulation en vigueur et des différences d'interprétation relatives à la consultation des autochtones. En outre, la judiciarisation des droits des peuples autochtones révèle les tensions qui surgissent au sein de l'ordre juridique chilien pour s'adapter aux nouvelles exigences de la globalisation économique et juridique (Cloud et Le Bonniec, 2010).

Dans la jurisprudence nationale, le premier registre mentionnant l'obligation des organismes de

---

<sup>223</sup> La répartition sectorielle des projets concernés est la suivante : mines, 26,7 % ; énergie, 35,6 % ; infrastructures, 13,3 % ; autres, 24,4 %. Pour plus d'informations sur ce sujet, voir aussi le site de l'Observatorio de la inversión de SOFOFA : <http://www.sofofa.cl/indicadores/CPI/Informe/Observatorio8.pdf> [consulté le 24 novembre 2017] et la synthèse de l'atelier « Conjoncture indigène » de l'organisation Política Indígena : <http://www.politicaindigena.org/talleres/T201304-Inversiones%20en%20territorios%20indigenas.pdf> [consulté le 24 novembre 2017].

l'État d'appliquer les dispositions de la Convention n° 169 concernant les projets d'investissement remonte à un jugement de la cour d'appel de Temuco en 2008, confirmé ensuite par la Cour suprême en 2009, à propos du projet d'investissement forestier « Palermo ». Depuis lors, d'autres jugements ont suivi, générant une jurisprudence nationale quant au devoir d'appliquer la Convention (Urrejola, 2016 ; Contesse, 2012 ; Sanhueza, 2013 ; Cloud et Le Bonniec, 2010). Cependant, d'après Urrejola (2016, p. 147-148),

bien que la jurisprudence ait installé certains critères uniformes quant au fait que la consultation aie des standards distinctifs qui la différencient d'un simple processus de participation citoyenne, elle n'est pas parvenue à tracer un chemin univoque vis-à-vis d'autres normes liées, notamment, aux articles de la Convention se référant aux ressources naturelles et au territoire<sup>224</sup>.

Par exemple, et toujours en suivant Urrejola, certains jugements de la Cour suprême<sup>225</sup> ont refusé les recours de protection déposés par des communautés autochtones argumentant que, d'après la Ley Indígena chilienne, les terrains concernés dans ces cas n'ont pas la qualité de « terres autochtones ». En revanche, dans le cas Chumiza Usmagama<sup>226</sup>, la Cour suprême signale que l'utilisation du terme « terres » doit inclure le concept de « territoires » qui recouvre l'ensemble de l'habitat des régions que les peuples intéressés occupent ou utilisent d'une façon ou d'une autre. En définitive, l'analyse des jugements de la Cour suprême met au jour différentes interprétations du concept de « terres », qui peut être entendu dans un sens restrictif tel qu'établi dans la Ley Indígena ou dans un sens plus large tel que stipulé par la Convention n° 169 à travers le concept de « territoire ». En définitive, et dans la lignée de Sanhueza (2013), le comportement « erratique » de la Cour suprême ne permet pas de fixer une doctrine pouvant assurer une lecture univoque du droit à la consultation.

Aux yeux du patronat, cette diversité de critères appliquée par les tribunaux génère un climat d'incertitude et de méfiance qui porterait atteinte au développement économique du pays. Par conséquent, l'idée de définir des critères communs pour mener à bien les consultations autochtones se diffuse graduellement chez les entrepreneurs, ainsi qu'au sein du gouvernement

<sup>224</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Así las cosas, si bien la jurisprudencia ha ido asentando algunos criterios uniformes en cuanto a que la consulta indígena tiene estándares distintivos que lo diferencian de un simple proceso de participación ciudadana, no ha logrado marcar un camino inequívoco en cuanto a otras normas relacionadas, sobre todo en relación a los artículos del convenio referidos a los recursos naturales y el territorio* » (Urrejola, 2016, p. 148-149).

<sup>225</sup> Le cas « Ngen Mapu Kintuante » (Corte suprema, Rol n°3.863-2012) et le projet « Línea de transmisión en poste de hormigón 110Kv Melipeuco-Freire » (Corte suprema, Rol n11602-2012).

<sup>226</sup> Corte suprema, Rol n° 2.840-08.

(Urrejola, 2016). Par exemple, le sous-secrétaire des mines déclare :

Nous souhaitons que, dans les prochains mois, puisse être créé un cadre normatif capable de donner plus de certitude juridique quant à l'application de la Convention, et de diminuer ainsi la judiciarisation<sup>227</sup>.

Ainsi, à l'opposition radicale à toute initiative de mise en forme de mécanismes de dialogue avec les peuples autochtones, se substitue progressivement une ouverture du secteur privé à cette thématique. C'est notamment le cas des secteurs énergétiques et miniers, particulièrement concernés par le scénario de judiciarisation et qui se sont montrés plus proactifs dans ce domaine, manifestant de plus en plus une prise de conscience quant à l'importance d'établir des critères communs pour l'application de la Convention. Par exemple, d'après une enquête menée en 2014 par Pricewaterhouse<sup>228</sup> dans les secteurs miniers et énergétiques, 85 % des enquêtés pensent que les entreprises devraient avoir un rôle plus actif dans le processus de consultation autochtone. Pour autant, 65 % des compagnies ne disposent pas de plans d'actions pour assurer le respect des dispositions de la Convention n° 169 de l'OIT. Par ailleurs, l'étude des procédures de consultation dans le secteur privé rend manifeste des pratiques très diverses, plus ou moins positives, volontaires ou imposées, ainsi que de grandes difficultés et obstacles rencontrés par ce secteur dans l'application de la Convention n° 169 en territoires autochtones<sup>229</sup>. En outre, les projets d'investissements (dans les secteurs énergétique, minier, forestier, entre autres) sont les plus concernés par la consultation autochtone ou par « l'incertitude de sa mise en oeuvre » (Abogabir, 2014). En effet, pour la seule année 2014, Abogabir (2014) comptait 56 projets d'investissement concernés par la Convention n° 169. Parmi ces projets, 29 avaient réalisé des procédures de consultation ; 11 étaient sur le point de commencer ; 45 avaient fait l'objet de procédures judiciaires, dont 4 paralysés afin de réaliser une procédure de consultation.

C'est donc dans ce contexte marqué par l'idée selon laquelle l'absence de procédures standards de consultation pourrait mener à une paralysie des projets d'investissement que le gouvernement de Sebastián Piñera (2010-2014) prend de nouvelles mesures administratives, en particulier les décrets suprêmes n° 40 et 66, afin d'apporter une nouvelle solution à la question de la

<sup>227</sup> Revue *Qué Pasa Minería*, 8 avril 2013, p. 26.

<sup>228</sup> Pricewaterhouse, 2014, « *Judicialización de proyectos y conflictos indígenas: ¿cómo evitarlos?* » *Estudio sobre la gestión de impactos sociales y ambientales en proyectos de inversión de las empresas mineras y de energía en Chile*. Disponible sur : [www.pwc.cl](http://www.pwc.cl) [consulté le 24 novembre 2017].

<sup>229</sup> Pour des exemples précis de processus de consultation dans le secteur privé, voir Urrejola (2016), Abogabir (2014), Corvalán (2015), Peralta (2015) et Sanhueza (2013).

consultation autochtone.

### **3.3. Les règlements de consultation autochtone : des instruments qui éveillent de la défiance**

Les peuples autochtones manifestent une opposition ferme au décret suprême n° 124, et demandent de façon réitérée sa dérogation. En mars 2011, le gouvernement de Sebastián Piñera (2010-2014), confronté à cette problématique, annonce une « grande consultation nationale »<sup>230</sup> afin d'aborder les sujets suivants : (i) un projet de réforme constitutionnelle pour la reconnaissance des peuples autochtones ; (ii) une nouvelle institution autochtone envisageant la création d'une Agence de développement autochtone et d'un Conseil des peuples autochtones ; (iii) la réglementation de la consultation en relation aux articles n° 6 et 7 de la Convention n° 169 et à la procédure de consultation du règlement du Système d'évaluation d'impact environnemental (SEIA). Ce programme de consultation très ambitieux est lourdement critiqué par de nombreuses organisations autochtones qui s'y opposent. Leurs arguments sont bien accueillis par les parlementaires qui demandent à l'exécutif la suspension de la procédure en cours, ainsi que la dérogation du décret suprême n° 124<sup>231</sup>. Le ministre du Développement social, Joaquín Lavín, décide alors d'abandonner cette initiative et de donner la priorité à la question du mécanisme de consultation<sup>232</sup>. D'une part, dans le cadre de la mise en forme d'une nouvelle institution environnementale (loi 20.417), un nouveau décret, le décret suprême n° 40 de 2013, est promulgué. Celui-ci établit les dispositions à travers lesquelles l'évaluation environnementale et la participation de la communauté dans le cas des projets d'investissement sont normées. D'autre part, et après le processus de « consultation de la consultation », appelé « Table de consensus » et mis en place par le gouvernement de Piñera, est promulgué le « règlement qui régule la procédure

<sup>230</sup> Radio Cooperativa, Mideplan annonce consultation nationale autochtone, 8 mars 2011. Disponible sur : <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/pueblos-originarios/mideplan-anuncio-en-la-araucania-consulta-nacional-indigena/2011-03-08/172843.html> [consulté le 24 novembre 2017].

<sup>231</sup> Voir les articles suivants : « Senado pide derogar arbitrario decreto 124 y suspender cuestionada “consulta” Mideplan », disponible sur : <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/c169/consultacl/1510-proy-acuerdo-senado-d124.html> [consulté le 24 novembre 2017] ; « Declaración. Encuentro de autoridades tradicionales y dirigentes de los Pueblos indígenas », disponible sur : <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/c169/noticias/742-declaracion-encuentro-mayo2011.html> [consulté le 24 novembre 2017].

<sup>232</sup> Ministère du Développement social, le ministre Lavín annonce des changements dans la consultation de l'institution autochtone, 1<sup>er</sup> septembre 2011. Disponible sur : <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/noticias/2011/09/06/ministro-lavin-anuncio-cambios-en-la-consulta-de-institucionalidad-indigena> [consulté le 24 novembre 2017].

de consultation autochtone » du ministère du Développement social, soit le décret suprême n° 66 de 2013, qui déroge et remplace le questionné décret suprême n° 124 (voir schéma n°5).

### **3.4. La consultation autochtone dans le cadre des projets d'investissement : le décret suprême n° 40**

En ce qui concerne la législation autochtone, au-delà de la Ley Indígena, il existe la loi Environnementale (loi n° 19.300) qui reconnaît l'obligation des organes de l'État avec une compétence environnementale de contribuer au développement des peuples autochtones. Ainsi, l'article n° 4 de cette loi met en relation la législation environnementale avec la législation autochtone, en stipulant que les instruments de gestion environnementale doivent à présent respecter la « conservation, le développement et le renforcement de l'identité, des langues, des institutions et des traditions sociales et culturelles des peuples, communautés et personnes autochtones », en conformité avec la loi et les conventions internationales ratifiées par le Chili. Néanmoins, le Comité d'experts de l'application des conventions et recommandations (CEARC-OIT) se prononce sur cette loi en signalant qu'elle n'établit pas de devoir de consultation spécifique aux peuples autochtones et pouvant garantir les standards de la Convention n° 169 de l'OIT<sup>233</sup>. Désormais, le gouvernement de Piñera s'occupe en priorité de cette matière en donnant forme à un nouveau processus de planification des projets d'investissement en territoires autochtones<sup>234</sup>. En 2010, la loi 20.417 modifie plusieurs aspects de la loi Environnementale et, pour la mettre en œuvre, une réglementation du Système d'évaluation de l'impact environnemental, le décret suprême n° 40 de 2013, est promulgué. Celui-ci définit les dispositions à travers lesquelles seront normées l'évaluation environnementale et la participation des communautés autochtones dans les cas de projets d'investissement en territoires autochtones. Notons cependant que ce décret suprême n° 40 est lui aussi fortement critiqué tant dans sa forme que dans son fond. Premièrement, bien que le Service d'évaluation environnemental (SEA) affirme avoir réalisé un processus de dialogue avec les peuples autochtones<sup>235</sup>, la portée de cette

<sup>233</sup> Requête directe au gouvernement du Chili 2010/81a.

<sup>234</sup> « Nuevo reglamento ambiental formaliza la consulta a etnias por proyectos de inversión », *Diario Financiero*, 14 mars 2010.

<sup>235</sup> *Informe Final proceso de consulta indígena sobre el reglamento del SEIA, Guías de procedimientos de participación ciudadana y de apoyo para la evaluación de alteraciones significativas sobre pueblos originarios*, Ministerio de Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), 2012. Disponible sur : [http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration\\_files/archivos/contenidos/02\\_Informe\\_Final\\_Consulta](http://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/archivos/contenidos/02_Informe_Final_Consulta)

consultation est mise en question<sup>236</sup>. De plus, de nombreuses organisations autochtones ne reconnaissent pas ce processus comme consultatif, et critiquent sa nature purement informative<sup>237</sup>. Par ailleurs, des réclamations infructueuses ont été présentées par des représentants de peuples autochtones à l'encontre de son approbation<sup>238</sup>. En ce qui concerne le contenu de la réglementation, nombreux sont ceux qui affirment qu'elle limite les situations dans lesquelles la consultation est obligatoire pour l'autorité environnementale. En effet, la consultation autochtone ne s'applique que dans les cas où les projets d'investissement et de développement doivent se soumettre à une étude d'impact environnemental et sont susceptibles d'affecter les peuples autochtones en matière de : (i) réinstallation de communautés humaines ; (ii) altération significative des systèmes de vie et des coutumes des groupes humains ; (iii) localisation dans ou à proximité d'un territoire autochtone, et valeur environnementale du territoire ; (iv) altération du patrimoine culturel<sup>239</sup>. En plus des restrictions établies à la Convention n° 169, la réglementation n'impose aucun mécanisme spécifique permettant de distinguer le processus de consultation autochtone de la procédure de consultation citoyenne ordinaire. Finalement, le processus de consultation autochtone du SEIA n'inclut pas les autochtones dans le profit des « bénéfiques » des projets d'investissement, alors que, d'après le rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones des Nations unies, « la thématique de la répartition des bénéfices doit intégrer la liste des sujets à incorporer dans la réglementation des processus de consultation des projets d'investissement »<sup>240</sup>.

---

Indigena\_RSEIA\_SEA.pdf [consulté le 24 novembre 2017].

<sup>236</sup> Voir, par exemple, le rapport de l'INDH sur cette question : « El deber de consulta previa en la propuesta de reglamento del sistema de evaluación ambiental », Conseil de l'INDH du 13 mai 2013, séance extraordinaire 152. Disponible sur : <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/consulta/reglamentacion/1683-indh-reglamento-seia.html> [consulté le 24 novembre 2017].

<sup>237</sup> Voir, par exemple : <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/consulta/reglamentacion/1686-reglamento-seia-enero2013.html> [consulté le 24 novembre 2017].

<sup>238</sup> Recours en protection présenté devant la cour d'appel de Santiago (ROL: 107.015-2013) en juin 2012 ; requête présentée devant le Tribunal constitutionnel (ROL 2523-13) en septembre 2013.

<sup>239</sup> La loi distingue les « études d'impact environnemental » des « déclarations d'impact environnemental ». Les projets d'investissement et de développement qui entrent dans le système d'évaluation environnementale par la voie de la « déclaration d'impact environnemental » ne sont pas soumis à l'obligation de consulter les autochtones.

<sup>240</sup> Commentaires du rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, dans le document intitulé « Proposition gouvernementale pour une nouvelle réglementation de consultation et participation autochtone en conformité aux articles 6 et 7 de la Convention n° 169 de l'OIT » (Chili, novembre 2012). Disponible sur : <http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf> [consulté le 24 novembre 2017].

### **3.5. Le décret suprême n° 66 : la « consultation de la consultation »**

En parallèle à l'élaboration du décret suprême n° 40, le gouvernement de Sebastián Piñera entreprend des actions pour réglementer les articles n° 6 et 7 de la Convention n° 169 de l'OIT. D'abord, des discussions sont menées à ce sujet au sein de la CONADI, et une commission de consultation à l'intérieur du conseil de la CONADI, constituée de conseillers autochtones, est créée. Ensuite, en août 2012, le gouvernement présente la « Proposition gouvernementale pour la nouvelle norme de consultation et participation autochtone en accord avec les articles n° 6 et 7 de la Convention n° 169 de l'OIT »<sup>241</sup>. Celle-ci est analysée par le rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones des Nations unies, James Anaya, qui déclare que la proposition constitue une avancée en la matière, mais qu'elle reste insatisfaisante du fait du non-respect de certains standards internationaux importants. Il ajoute qu'il est

nécessaire d'avancer dans le processus de dialogue et de concertation avec les peuples autochtones du Chili de la façon la plus large et inclusive possible pour l'élaboration du texte final du Règlement de la nouvelle norme de consultation et de l'instrument connexe du Règlement du système d'évaluation de l'impact environnemental<sup>242</sup>.

C'est dans ce sens que les conseillers de la CONADI réalisent des rencontres locales dans leurs territoires et auprès d'organisations autochtones (Identidad Lafkenche, Ad Mapu, Consejo de Pueblos Atacameños, Autoridades tradicionales, etc.). Dans un deuxième temps, entre le 30 novembre et le 2 décembre 2012, se tient à Santiago la « Grande rencontre des peuples autochtones » qui, avec le soutien logistique du gouvernement et des Nations unies, réunit environ 250 représentants autochtones (voir schéma n°2). Cette rencontre est marquée par de grands différends entre les représentants autochtones, provoquant une rupture au sein des assistants<sup>243</sup>. Néanmoins, le gouvernement décide de poursuivre l'initiative au travers du dispositif appelé « Table de consensus », avec les organisations et représentants autochtones qui acceptent de continuer le processus de dialogue. Au total, 44 délégués autochtones, en plus de la délégation gouvernementale et des observateurs des Nations unies et de l'INDH, intègrent le dispositif afin

<sup>241</sup> Gobierno de Chile, *Informe Final, Consulta indígena sobre la nueva normativa de consulta en acuerdo con el Convenio 169 de la OIT*, octobre 2013.

<sup>242</sup> Commentaires du rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, *op.cit.*, p. 21.

<sup>243</sup> Nous revenons sur cet épisode dans le chapitre 5.



d'élaborer le décret permettant l'application de la Convention n° 169 de l'OIT (voir tableau n°2). Après quatre mois de travail, un consensus est établi au sujet des 17 articles du règlement. Cependant, la Table de consensus ne parvient pas à un accord concernant trois sujets fondamentaux<sup>244</sup>. Pourtant, en novembre 2013, le gouvernement présente la proposition de règlement, le décret n° 66, devant le contrôleur général de la République. Le décret est finalement publié en mars 2014. Le texte s'organise en trois grandes sections. La première se compose des huit premiers articles qui énoncent les « dispositions générales » et définissent les concepts clés du règlement : objet du règlement ; consultation ; devoir de consultation ; organes auxquels s'applique le règlement ; peuples autochtones ; sujets et institutions représentatives ; mesures susceptibles de porter atteinte directe sur les peuples autochtones ; mesures relevant du système d'évaluation d'impact environnemental. Dans ce premier bloc, il semble important de relever les désaccords importants et persistants sur des aspects substantiels du règlement : le concept d'atteinte directe et les mesures à être consultées (article 7) et les consultations en relation aux projets d'investissement en terres et territoires autochtones (article 8).<sup>245</sup> La deuxième section, composée de trois articles, définit les principes de la consultation: bonne foi; procédure appropriée; caractère préalable de la consultation. Enfin, la troisième et dernière section, composée de huit articles, précise la procédure de consultation (voir schéma n°4).

Le décret est pourtant publiquement refusé par diverses organisations et représentants autochtones<sup>246</sup>. Des délégués autochtones de la Table de consensus présentent devant l'OIT une réclamation à l'encontre de l'État chilien pour non-respect de la Convention n° 169, en particulier, signalent-ils, concernant les articles qui n'ont pas fait l'objet de consensus et dont la rédaction finale ne respecte pas le système international des droits humains<sup>247</sup>.

En définitive, l'analyse de la reconnaissance juridique de la Convention n° 169 de l'OIT, notamment des jugements des tribunaux et des décrets suprêmes n° 40 et 66, rend compte des difficultés rencontrées pour donner une suite légale et pratique aux prescriptions formulées par cette norme internationale. Le processus de création de critères communs permettant d'assurer son application a généré un espace d'incertitude normative critiqué de part et d'autre par les

---

<sup>244</sup> Nous aborderons la question du processus délibératif et décisionnel au sein de la Table de consensus dans la troisième partie de cette thèse.

<sup>245</sup> Nous reviendrons sur les désaccords concernant le texte du décret n°66 dans le chapitre 7.

<sup>246</sup> Voir, par exemple, l'article publié dans le journal en ligne *Mapuexpress*, « El atentatorio decreto 66 sobre consulta indígena y los derechos de los Pueblos originarios en Chile ». Disponible sur : <http://www.mapuexpress.org/?p=75> [consulté le 24 novembre 2017].

<sup>247</sup> Réclamation présentée le 14 janvier 2014 à l'OIT par le syndicat n° 1 des boulangers Mapuche de Santiago.

acteurs concernés : d'une part, par les entrepreneurs qui n'y trouvent pas de mécanisme capable de leur assurer la bonne conduite de leurs investissements et, d'autre part, par les peuples autochtones qui n'y voient pas un instrument leur permettant de défendre pleinement leurs droits collectifs.

### *Conclusion*

L'institutionnalisation de la participation autochtone au Chili est avant tout consacrée par la reconnaissance juridique des droits promus par la Convention n° 169 de l'OIT. C'est ainsi que la consultation des autochtones devient un principe répandu dans le paysage politique. Cependant, tel que nous l'avons constaté, au-delà des discours favorables qui se multiplient chez les autorités politiques à l'égard de la participation des peuples autochtones, des ambivalences apparaissent quant à leurs attitudes et actions au moment de rendre ces droits effectifs. Ainsi, lorsque l'approbation de la Convention n° 169 de l'OIT est discutée au Parlement, ce sont les autorités législatives et exécutives qui s'accordent sur des clauses interprétatives pour restreindre la portée de cette norme internationale. De la même façon, dans les débats précédant la loi, se côtoient des interventions contradictoires, soutenant la reconnaissance des droits des peuples autochtones avec des prises de position promouvant un immobilisme juridique en la matière, qui ne semblent pas pour autant perturber ses énonciateurs<sup>248</sup>. La défense d'un « État unitaire » et des intérêts économiques liés au modèle productiviste d'extraction des ressources naturelles s'inscrit au cœur des fondements de l'État chilien. Dans cette vision du modèle étatique et économique, les droits des peuples autochtones ne peuvent donc avoir qu'une portée résiduelle. On comprend mieux pourquoi le processus d'institutionnalisation de la consultation autochtone amorcé à partir de 2008 demeure encore incertain. Les réformes juridiques entreprises à partir de la ratification de la Convention n° 169 n'ont pas substantiellement changé la situation des peuples autochtones au Chili, en raison des limites posées au droit à la participation et à la consultation des autochtones. De plus, le comportement erratique des tribunaux n'a pas contribué à supprimer les incertitudes soulevées par les différentes interprétations de la Convention n° 169 de l'OIT. Le ralliement des

---

<sup>248</sup> Notons dans ce sens que depuis la ratification en 2008 de la Convention n° 169 de l'OIT de nombreuses normes chiliennes auraient dû être modifiées ou abrogées en raison de leur contradiction avec la Convention. Notamment: le Code des eaux (1981), le Code des mines (1983), la loi générale de pêche et agriculture (1991), la loi sur les concessions en énergie géothermique (2000) et d'autres lois sectorielles ainsi que la Ley Indígena de 1993. (Contesse, 2012)

autorités politiques à la Convention est donc d'autant plus ambivalent qu'il se traduit difficilement par des réformes assumant pleinement la portée de la Convention n° 169. La « faible reconnaissance », pour reprendre l'expression de Fuentes et De Cea (2017), des droits des peuples autochtones par les autorités politiques est évidente. Au Chili, les élites politiques restent, en dépit de leurs déclarations, attachées à une pratique du pouvoir où la diversité n'a pas trouvé de place à part entière et dans laquelle la participation autochtone est conçue de manière extrêmement limitée. Ceci étant, et voilà tout le paradoxe, la mise en place de la Table de consensus dans l'objectif d'élaborer la réglementation de la Convention n° 169 de l'OIT invite à réfléchir au fait que la participation des autochtones soit une innovation distinctive dans le cadre des politiques publiques chiliennes, dans la mesure où le gouvernement et les peuples autochtones se sont retrouvés face à face pour l'élaboration d'un texte juridique. Une réglementation qui n'aurait pas compté avec la participation des autochtones aurait été une réglementation juridiquement obligatoire, mais illégitime aux yeux de ces derniers. Cet aspect est fondamental pour comprendre le processus que nous allons analyser plus en détail dans les parties suivantes.

## **Chapitre 4 :**

### ***Les identités, rôles et pratiques administratives en jeu dans les dispositifs de participation autochtone***

#### *Introduction*

En premier lieu, l'institutionnalisation de la participation autochtone se traduit par la reconnaissance juridique d'un instrument conférant des droits spécifiques aux peuples autochtones, en particulier les droits à la participation et à la consultation (cf. chapitre 3). Deuxièmement, l'institutionnalisation de la participation autochtone se définit par une mise en place progressive de dispositifs participatifs par les autorités publiques et administratives. De là, découle la constitution et la consolidation d'un corps d'agents publics dont le travail administratif prend forme et s'articule autour de ces instruments de l'action publique en matière autochtone. Dans cette partie, nous allons proposer une étude du processus d'institutionnalisation de la participation autochtone, induit par l'adoption de la Convention n° 169, en nous focalisant sur les acteurs intermédiaires et les *street-level bureaucrats*, soit l'analyse des agents administratifs chargés de mettre en œuvre la politique de la participation et de la consultation autochtone. Dans cet espace, nous trouvons un acteur que Guillaume Boccara (2007 ; Boccara et Bolados, 2008) appelle « ethno-bureaucrate », à savoir « un intermédiaire, passeur, porte-parole » de l'identité autochtone, qui occupe une place au sein du « champ bureaucratique interculturel » ayant émergé au Chili à la fin des années 1990. Ce nouvel agent gouvernemental, circulant entre différents espaces sociaux, est en charge de l'organisation de la politique de participation autochtone. À partir de ce constat, nous nous interrogerons sur le rôle des dispositifs participatifs faisant partie du processus d'ethnisation de l'État. Mais qui sont ces agents chargés d'appliquer la Convention n° 169 ? Que font-ils exactement ? Dans un premier temps, nous verrons que l'institutionnalisation de la participation autochtone contribue à l'ethnisation de l'administration publique. Nous analyserons ensuite les ambivalences que revête la définition de la fonction et du rôle des agents chargés de la consultation autochtone, puis les caractéristiques du métier de la participation autochtone. Pour finir, nous étudierons l'émergence d'un marché autour de la participation et de la consultation autochtones.

## **1. L'ethnisation de l'administration publique**

Les dispositifs de la participation autochtone contribuent au processus d'ethnisation de l'administration publique, c'est-à-dire au développement d'une compréhension et d'une construction de la bureaucratie à partir d'un point de vue ethnique. D'une part, on observe l'inclusion d'agents gouvernementaux autochtones ou solidaires avec la cause autochtone. D'autre part, les responsables de la consultation, loin d'exercer leur rôle de façon distanciée ou neutre, témoignent d'une sensibilité « ethnique » et d'un engagement personnel dans leur travail – caractéristiques qui sont rendues possibles par le flou autour des modalités de mise en œuvre de la consultation autochtone. Ce flou accorde en effet une certaine latitude aux responsables dans la définition de leur rôle directement lié à leurs dispositions personnelles.

### ***1.1. Incarner la fonction de bureaucrate à partir de l'identité autochtone***

Les dispositifs de participation autochtone supposent la confrontation de deux entités supposées contraires : l'Autochtone et l'administration. Or, à la fiction de l' « Autochtone » répond celle d'un bureaucrate impersonnel et donc interchangeable. De fait, l'État s'incarne aujourd'hui dans des institutions et des règles juridiques, mais également dans des individus concrets : les hommes politiques et les hauts fonctionnaires qui représentent et assument la « responsabilité » de la conduite de l'État, ainsi que des bureaucrates de rang moyen et des *street-level bureaucrats* qui forment le point de contact privilégié avec la majeure partie de la population. Ces derniers apparaissent comme des producteurs clés de l'action publique, tant les rôles qu'ils occupent dans les interactions avec les citoyens sont essentiels : ils incarnent l'État, prennent des décisions importantes et jouent un rôle frontière (Lascombes et Le Galès, 2012). Plusieurs travaux ont aussi montré les rapports de domination et les comportements de résistance présents dans les interactions entre agents de proximité et administrés (Dubois, 2015 ; Spire, 2007). En matière de démocratie participative, un constat partagé est celui de la constitution d'un groupe d'agents publics spécifiquement en charge de l'organisation de la participation (Gourgues, 2013). Nombreux sont les travaux ayant insisté sur le rôle de ces « professionnels de la participation » (Nonjon, 2006), car, en tant qu'agents territoriaux de la participation, ils « constituent le signe le

plus tangible de l'institutionnalisation d'une offre publique de participation » (Mazeaud, 2012, p.45). Néanmoins, l'identification des contours de ce groupe – hétérogène malgré l'unification autour des termes « professionnels » ou « experts » de la participation – reste un axe de recherche important (Gourgues, 2013) que nous allons à présent approfondir.

Les agents publics auxquels nous avons affaire dans les dispositifs de participation autochtone partagent un équilibre instable entre engagement « militant » et exigence de professionnalisation (Mazeaud, 2012). Dans le cas étudié ici, cette tension se traduit de deux façons. D'un côté, il est possible de distinguer deux types de représentations du rôle de bureaucrate : celle du fonctionnaire impersonnel, incarnant l'État et ayant pour fonction d'appliquer de manière standardisée une norme qui se veut universelle ; et celle de l'individu qui fait exister le poste de chargé de consultation en tant que porteur d'une expérience personnelle et de dispositions socialement constituées. Ces deux groupes coexistent au sein des dispositifs de participation autochtone et la différence entre les deux se traduit par leurs pratiques et une partie de l'identité qu'ils projettent. Si cette distinction des figures types est utile pour l'analyse, dans la mesure où elle permet d'explicitier la spécificité de chacune d'elles, elle n'est pas pour autant figée. Les agents de la participation peuvent aussi être intrinsèquement traversés par ce clivage. C'est là précisément la deuxième forme que prend la tension entre engagement militant et exigence de professionnalisation, c'est-à-dire qu'un agent peut avoir plusieurs « casquettes » en fonction de la situation dans laquelle il se trouve. Ceci étant, la spécificité du cas étudié réside dans le fait que la personnalisation de la fonction s'exprime progressivement en termes ethniques. La gestion de l'écart entre les agents du gouvernement et le public des consultations consiste en un engagement personnel qui se traduit soit par une identification ethnique soit par une solidarité avec la cause autochtone. Pour distinguer les particularités de chacune des figures mentionnées, nous allons retracer deux exemples types (au sens des idéaux types de Weber, c'est-à-dire des catégories analytiques permettant une meilleure compréhension du phénomène observé) : celui du bureaucrate qui se limite au référent institutionnel et celui de l'« ethno-bureaucrate » qui est personnellement impliqué (cf. schéma n°6).

## Schéma 6 : Les types de bureaucrates

*Le bureaucrate*

*L'ethno-bureaucrate*

<b>Référentiel institutionnel</b>	<b>Référentiel ethnique</b> <i>(Figures du militant institutionnel et de l'intellectuel autochtone)</i>
-----------------------------------	--

### **1.2. La figure type du bureaucrate : identification institutionnelle**

Pour ce qui est de la première figure du bureaucrate optant pour l'identification institutionnelle, les agents gouvernementaux présents à la Table de consensus en sont un bon exemple. Ce qui se dégage des caractéristiques générales des délégués gouvernementaux de la Table de consensus que nous avons interviewés c'est qu'ils sont majoritairement jeunes (entre 30 et 50 ans), ont grandi à la capitale et sont diplômés en droit (12 fonctionnaires interviewés sur 15) dans les universités les plus prestigieuses du pays (cf. Tableau n°12). Leur expérience professionnelle s'est fondamentalement construite au sein de cabinets d'avocats et des ministères qu'ils représentent. Leurs formations, postes de travail et salaires<sup>249</sup> au moment de la Table de consensus les situent socialement parmi les dominants<sup>250</sup>.

<sup>249</sup> D'après les informations obtenues à travers la Loi de Transparence et d'Information Publique, le salaire des fonctionnaires qui ont participé à la Table de consensus oscille entre \$2.000.000 et \$5.000.000 de pesos chiliens (environ 2700 et 6700 euros respectivement), c'est-à-dire de 7 à 19 fois le salaire minimum du Chili.

<sup>250</sup> Le profil de bureaucrate que nous décrivons ici n'est pas généralisable à l'ensemble des procédures participatives que nous avons analysés. Nous y reviendrons par la suite.

	<b>Fonction <sup>251</sup> (au moment de la Table de consensus)</b>	<b>Formation</b>	<b>Expérience professionnelle antérieure (à la Table de consensus)</b>
M.A.	Chef de l'Unité d'affaires autochtones du MINDES	Ingénieur Pontificia Universidad Católica de Chile	Chef de projets société immobilière
H.W.	Conseiller à l'Unité d'affaires autochtones du MINDES	Avocat Universidad de Chile	Cabinet d'avocats
T.P.	Procureur du MINDES	Avocat Pontificia Universidad Católica de Chile	Cabinet d'avocats
S.M.	Journaliste au MINDES	Journaliste	
M.B.	Chargé de l'unité des Droits de l'homme Ministère de la Justice	Avocat	Ministère de Justice
J.P.	Chef de la l'unité Juridique ministère de la Justice	Avocat Pontificia Universidad Católica de Chile	Cabinet d'avocats Professeur universitaire
S.O.	Chargé d'affaires autochtones ministère des Mines	Avocat Pontificia Universidad Católica de Chile	Conseiller au ministère des Mines
I.C.	Conseiller à l'unité juridique-législative Secrétariat Général de la Présidence	Avocat Pontificia Universidad Católica de Chile	CONADI ; MINDES
J.A.	Conseiller du Procureur ministère de l'Aménagement du territoire	Avocat	
A.B.	Chargé de l'unité de la Convention n°169 CONADI	Avocat Universidad Mayor	CONADI

<sup>251</sup> Réalisation propre à partir des informations obtenues par le biais des entretiens réalisés avec les fonctionnaires de la Table de consensus.



M.R.	Conseiller senior Ministère de l'Economie	Ingénieur commercial Pontificia Universidad Católica de Chile	
M.K.	Conseiller senior Ministère de l'Economie	Avocat	
E.C.	Avocat à l'unité Juridique Ministère de l'Economie	Avocat	Cabinet d'avocats
R.B.	Sous-secrétaire de l'Environnement ministère de l'Environnement	Avocat Pontificia Universidad Católica de Chile	Cabinet d'avocats
G.V.	Ministère de l'Agriculture	Avocat Universidad Adolfo Ibáñez	Cabinet d'avocats

*Tableau 12 : Les agents gouvernementaux de la Table de consensus*

Ils témoignent, lors des entretiens, d'une absence de relation passée avec le monde autochtone, à l'exception de quelques-uns qui disent avoir embauché une employée de maison autochtone dans le cadre privé. Lors des réunions de la Table de consensus, ils portent des marqueurs qui permettent de les identifier facilement dans le gouvernement : ces agents sont habillés de façon homogène (costume-cravate de couleurs foncées), se présentent derrière des objets (ordinateurs, codes juridiques et dossiers) et s'expriment à travers un langage spécifique (jargon juridique) qui efface leur personne derrière leur appartenance institutionnelle tout en marquant une distance avec le public autochtone présent dans la salle. C'est dire combien ils ont tendance au repli bureaucratique, et plus encore juridique, pour réaliser leur travail.

La figure du représentant du ministère du Secrétariat de la présidence à la Table de consensus est exemplaire de cette identification institutionnelle. Iván, d'origine mapuche et avocat spécialisé en législation autochtone, travaille au gouvernement depuis 2009. Il fait son entrée dans les structures de l'État par le biais de la CONADI et, suite au changement de gouvernement, il se retrouve dans l'Unité des affaires autochtones du ministère du Développement social. Depuis 2012, il travaille au département juridique de la SEGPRES (secrétariat général de la présidence) où il s'occupe principalement de questions autochtones. Son rôle au sein des négociations de la Table de consensus est central. Cela s'explique en grande partie par sa connaissance juridique en

matière autochtone, par son rattachement à l'organe de l'État qui décide des marges de la négociation, mais aussi par son origine mapuche qui est mise en avant dans le but de faciliter le rapprochement avec la partie adverse. L'extrait d'entretien qui suit montre comment Iván incarne, au cours des négociations, le corps et la position du bureaucrate fidèle au gouvernement :

*Enquêteur : Quelle est votre mission, votre rôle, dans la Table de consensus ?*

I. C. : [rires] Au début, ma mission, mon mandat premier était de servir de passerelle entre les représentants autochtones et le gouvernement. Moi aussi je suis autochtone et fonctionnaire du gouvernement. Je pouvais donc servir, dans une certaine mesure, de lien entre les deux parties. Mais ça a finalement changé... non pas parce que mon mandat avait changé, mais à cause de l'évolution de la Table de consensus en elle-même. Finalement, j'ai été l'une des personnes qui participait le plus aux négociations, mais dans une posture bien... comment dire ? L'autre secteur la taxait de « dure », d' « intransigeante », mais c'était dû au fait que je connaissais un peu mieux le sujet autochtone. Je prétends pas être LE spécialiste ; il y a beaucoup de gens qui connaissent ce sujet, mais, parmi les fonctionnaires du gouvernement, j'étais celui qui connaissait un peu mieux la jurisprudence autochtone. C'est pour ça que je participais un peu plus. Je connaissais aussi les orientations gouvernementales et ce qui était recherché [par le secteur autochtone] avec cet instrument, et c'était quelque chose que le gouvernement n'allait pas accepter. À un moment donné, il y a eu des échanges très durs, pas de gros mot, mais des discussions très dures à mon encontre.

*Enquêteur : Mais, au début des négociations, des autochtones s'adressent à vous très gentiment, il y en a qui vous appellent « peñi » (« frère » en langue mapuche) ? Que ressentiez-vous à ce moment ?*

I. C. : C'est très gratifiant d'être reconnu comme appartenant au groupe [autochtone]. En effet, j'ai jamais eu ce problème, je me suis toujours senti appartenir au peuple autochtone, que ce soit par les enseignements de mon père ou par les conversations qu'on a en famille, et j'ai toujours eu un sentiment spécial pour mes origines [...] Bref, pour moi, ça a été très gratifiant parce que je sentais pas de mauvaises intentions... À un moment donné, j'ai eu peur d'être vilipendé, de me faire traiter de je ne sais quoi... mais, tu sais, le processus a été très beau, parce que, même s'il y avait des dirigeants qui étaient fâchés contre moi parce qu'ils considéraient que moi, tout en ayant des origines autochtones, j'avais la posture la plus ferme, il n'y a pas de doute, ils voyaient ça comme une trahison. [...] Mais ils ont été très respectueux, diplomates. [...] À vrai dire, je savais que je pouvais pas répondre à leurs attentes et être plus flexible parce que, si j'avais fait ça – d'aller plutôt dans leur sens –, le projet n'aurait eu aucune suite à l'intérieur du gouvernement. J'ai dû définir ma position : soit j'étais avec eux, de leur côté, soit j'étais du côté du gouvernement. J'ai choisi une voie pragmatique : essayer de proposer une alternative viable pour le gouvernement, ce qui signifie, du même coup, une avancée pour les peuples autochtones. Il n'y a pas tout ce qu'ils veulent, mais je pense que c'est déjà un progrès, et maintenant il n'y plus qu'à continuer de

progresser (I.C., SEGPRES, entretien personnel, Santiago du Chili, octobre 2013).

Cet extrait montre bien que le rôle et les pratiques d'Iván au sein de la Table de consensus sont déterminés par les intérêts et principes associés à la position qu'il occupe au sein de l'État. Il aborde la question autochtone au travers d'arguments « techniques » et de considérations d'ordre « pragmatique » et « constructif ». Il met en avant sa connaissance juridique et politique en faisant référence au cadre législatif et aux « raisons d'État » de l'action du gouvernement. Il marque ainsi son appartenance institutionnelle, ce qui lui permet de prendre ses distances avec un aspect plus personnel, son origine mapuche, qui relèverait de l'ordre de sa vie privée.

### **1.3. L'ethno-bureaucrate**

À l'opposé, s'érige, au sein des dispositifs de consultation, la figure de l'ethno-bureaucrate (Bocara, 2007) dont l'origine et la sensibilité ethniques sont à la base de sa fonction. Ancien militant autochtone ou « intellectuel » autochtone, ayant fait des études en sciences humaines et sociales, souvent proche des partis de gauche, originaire des communautés autochtones et ayant vécu le phénomène migratoire, il est devenu la figure type du nouvel agent résultant de la politique multiculturelle de l'État, soit ce que Bocara appelle des « ethno-bureaucrates ». À la confrontation « individu » versus « bureaucrate » se substitue une figure ambivalente amenée à jouer le rôle de fonctionnaire en mettant en avant des qualités, dispositions et caractéristiques personnelles propres à l'« Autochtone ». Le parallèle peut être fait avec ces « intermédiaires stratégiques », étudiés dans le cas péruvien par Doris Buu-Sao (2013), qui font aujourd'hui systématiquement partie des organigrammes des compagnies extractives en territoire autochtone pour agir auprès des populations locales. D'après l'auteure, ce sont des personnes « de terrain », des sociologues, anthropologues et avocats connaisseurs de l'Amazonie ou des « relationnistes » autochtones originaires de la zone à même d'établir une relation quotidienne avec les populations locales.

Analysons à présent les profils des responsables nationaux des processus de consultation autochtone du ministère du Développement social et du Conseil de la culture et des arts (CNCA) qui constituent de bons exemples de ce type d'ethno-bureaucrates.

## A. Lautaro Loncón Antileo : le « militant institutionnel »

Depuis 2014, Lautaro Loncón Antileo est chef de l'Unité nationale de consultation et participation autochtones du ministère du Développement. Né dans la région d'Araucanía, dans la communauté Lefweluan dans la commune de Traiguén, de père et mère Mapuche, Lautaro s'installe à Santiago pour réaliser des études de droit à l'Université du Chili. Il bénéficie d'une bourse de la Fondation Ford grâce à laquelle il obtient un Master en droit. Ancien membre du Consejo de Todas las Tierras, Lautaro participe activement du mouvement de revendication des terres Mapuche par le biais d'actions de récupération de terres et de blocages de routes. C'est dans ce cadre qu'il connaît personnellement les habitants de la communauté de Temucuicui, emblème de la lutte autonomiste autochtone, et à laquelle il sera paradoxalement confronté dans le cadre de la consultation autochtone menée par son ministère. À partir de l'année 1988, il se rapproche du parti politique PPD (Parti pour la démocratie) et participe à la campagne du « non » lors du plébiscite qui met fin à la dictature de Pinochet. À côté de ses activités professionnelles en tant qu'avocat, il est aussi membre du Réseau de droits éducatifs et linguistiques des peuples autochtones du Chili. En 2010, il intègre le Programme de droit autochtone de la Fondation Chile XXI, un *think tank* qui se définit comme un « espace de dialogue, de formation politique et intellectuelle des militants et collaborateurs des partis de la Concertación ». Ce programme naît dans le cadre de la première grève de la faim menée par des prisonniers Mapuche. Dans ce contexte, la Fondation crée un espace de réflexion sur la réalité des peuples autochtones et leur relation avec l'État et le reste de la société. Ses membres sont principalement des professionnels, académiciens et dirigeants autochtones, dont l'une des activités réalisées est la publication du livre *¿Chile indígena? Desafíos y oportunidades para un nuevo trato* (Chili autochtone ? Défis et opportunités pour un nouveau traitement). Suite aux élections présidentielles de 2014, qui portent Michelle Bachelet à la présidence de la République pour une deuxième fois, Lautaro est nommé au sein du ministère du Développement social pour s'occuper de la consultation autochtone dans le cadre de l'élaboration du projet de loi pour la création du ministère des Affaires autochtones. C'est là ses premiers pas au sein du gouvernement. Dès lors, sa trajectoire prend la forme d'un « militantisme institutionnel », c'est-à-dire qu'il cherche « à participer à la formulation de l'action publique, en s'inscrivant, au besoin, dans une logique de négociation et de compromis avec les "propriétaires" légitimes d'une question »<sup>252</sup>. Cette voie – qui s'oppose à une option

---

<sup>252</sup> « Militantismes institutionnels », *Politix*, 2005/2, n° 70, p. 3.

contestataire plus radicale « assumant une position d'extériorité critique vis-à-vis des instances politiques et administratives »<sup>253</sup> – fait écho à celle d'autres dirigeants Mapuche ayant connu ce même phénomène avant lui, notamment dans les années 1980, lorsque émerge un mouvement mapuche qui prend progressivement de l'ampleur et se transforme en un mouvement d'opposition à la dictature de Pinochet, aux côtés des principaux partis politiques d'opposition. La trajectoire de Santos Millao (voir encadré n°2), militant communiste qui prend la direction de ce mouvement à travers l'organisation Ad Mapu, est exemplaire de ce type de militantisme institutionnel dans la mesure où il accède à une position d'interlocuteur légitime des autorités publiques durant la période de retour à la démocratie.

Ce type de parcours militant s'inscrit dans une trajectoire collective dans laquelle des dirigeants autochtones des années 1980 opposés à la dictature se reconvertissent dans des espaces et des dispositifs institutionnels avec le retour de la démocratie. Néanmoins, à partir de la seconde moitié des années 1990, l'engagement au service de la cause mapuche dans le cadre d'une acceptation du jeu institutionnel et du militantisme partisan est fortement disqualifié par certains Mapuche qui en font des « traîtres » de la cause du peuple mapuche du fait qu'ils utiliseraient le « conflit mapuche » pour en tirer un bénéfice personnel. Or, ce discours est indissociable de la contestation croissante à l'encontre de la politique autochtone de la Concertación, notamment de la part de Mapuche engagés dans des luttes pour la terre (cf. chapitre 2).

---

<sup>253</sup> « Militantismes institutionnels », *Politix*, 2005/2, n° 70, p. 3.

Santos Millao est né en 1953 dans la communauté de Tranaman (commune de Puren, région d'Araucanía). En raison de la difficile situation économique de sa famille, il est obligé d'interrompre ses études à l'école primaire. À l'âge de 17 ans, il quitte sa communauté d'origine pour réaliser son service militaire et, une fois celui-ci accompli, il part vivre à Concepción. C'est dans cette importante ville ouvrière qu'il reprend ses études au lycée du soir et qu'il fait ses premiers pas dans l'univers syndical au sein de l'usine où il travaille. À la fin des années 1960, il intègre le parti communiste et s'investit dans la campagne d'Allende en 1970. En 1973, il part en URSS pour une formation dans une école du parti communiste. Le coup d'État au Chili prolonge son séjour à Moscou. Il ne revient qu'en 1979 et s'investit pleinement au sein du mouvement mapuche, tout en poursuivant son engagement au sein de parti communiste. Il préside l'organisation Ad Mapu à partir de 1983 et se rapproche des organisations politiques d'opposition à la dictature. Au début de l'année 1988, Santos Millao, toujours à la tête de l'organisation Ad Mapu, se rallie au processus électoral en marche et fait campagne pour le « non ». Pendant le gouvernement du président Patricio Aylwin – premier gouvernement démocratique après la dictature –, Santos Millao est élu conseiller autochtone à la Commission spéciale des peuples autochtones (CEPI), et s'investit dans le processus d'élaboration d'une nouvelle loi autochtone, qui est le fruit d'un accord, pendant la campagne électorale, entre le candidat démocratique des élections de 1989 et le mouvement mapuche. La Ley Indígena 19 253, résultant des principales revendications du mouvement mapuche telles que la reconnaissance du peuple mapuche, est fortement critiquée par celui-ci. Sa propre insatisfaction face à la Ley Indígena ne l'empêche toutefois pas d'accepter les nouvelles institutions issues de cette loi et de les intégrer. En 1994, il est élu conseiller de la nouvellement créée CONADI et siège au conseil national de l'institution<sup>254</sup>. Il y promeut les mécanismes légaux pour la restitution des terres et joue un rôle de médiateur entre la CONADI et les communautés autochtones. Il est réélu en 1999, puis, en 2000, il est élu conseiller municipal de la commune de Puren, dont il est issu, via l'investiture d'un parti politique de la Concertación.

### *Encadré 2 : La trajectoire de Santos Millao*

#### B. José Ancán Jara : l' « intellectuel autochtone »

Tout au long des gouvernements de la Concertación, des dirigeants Mapuche, que nous pouvons convenir d'appeler des « intellectuels autochtones »<sup>255</sup> (Canales, 2014), sont amenés à coopérer avec les institutions étatiques dans le cadre de l'application de la Convention n° 169 et à se

<sup>254</sup> Le conseil national de la CONADI est composé d'un président nommé par le président de la République, de huit conseillers désignés par l'exécutif et de huit conseillers élus en fonction du poids démographique des différentes ethnies.

<sup>255</sup> La massification de l'accès à l'éducation à partir des années 1990 au Chili et le développement d'un discours autochtone qui revendique la différence culturelle et l'autonomie seraient des variables clés dans le processus de conformation de cet « intellectuel autochtone ». Pour autant, cette catégorisation recouvre différentes modalités. Claudia Zapata (2005) en distingue trois : « l'intellectuel dirigeant » qui a un rôle important dans la conduite d'organisations autochtones; « l'intellectuel professionnel », économistes, avocats, journalistes, etc. qui occupent une place fondamentale dans les organisations ethniques ; et « l'intellectuel critique » qui cherche à créer des espaces d'autonomie et qui, pour ce faire, réalise des recherches et produit un discours autochtone à partir d'une discipline spécifique (histoire, littérature, anthropologie, etc.).

convertir en agents de la participation autochtone. Retraçons le parcours de José Ancán Jara, responsable national de la consultation autochtone au sein du CNCA, afin d'appréhender le phénomène d'ethnisation dans la composition de l'administration. José Ancán Jara se définit comme mapuche et chilien à la fois. Il est né à Santiago du Chili, où sa famille a émigré dans les années 1940 à la recherche de meilleures conditions de vie. Depuis son enfance, José Ancán se dit immergé dans le conflit « d'identité culturelle ». Ses parents, soucieux de leur intégration dans la société chilienne, ne lui transmettent pas la langue mapuche (le *mapudungun*) et s'interdisent de la parler à la maison. Les efforts de ses parents pour s'intégrer dans la société chilienne n'ont cependant pas épargné José Ancán de la discrimination le conduisant à se rapprocher de la lutte du peuple mapuche pour ses droits culturels et politiques. Fortement encouragé par ses parents, José Ancán poursuit des études d'Histoire de l'Art à l'Université du Chili à Santiago et obtient une bourse de la Fondation Ford pour réaliser un Master en recherche ethnographique (théorie de l'anthropologie et relations interculturelles) à Barcelone en 2007. Il affirme que la situation du peuple mapuche a été exacerbée par un système éducatif qui refuse d'accepter l'existence de celui-ci dans la société chilienne. Ce constat pratique, de par son expérience dans des écoles chiliennes qu'il théorise par la suite, est à l'origine de son engagement. Son travail vise la reconnaissance officielle de la valeur des cultures autochtones du pays et la construction d'une éducation plus égalitaire et culturellement harmonieuse. Il participe au développement de l'éducation interculturelle et mène des activités dans le domaine des arts et de la culture autochtones. Par exemple, il a présenté une collection d'art mapuche et produit des court-métrages sur des cérémonies Mapuche, la médecine traditionnelle et la vie quotidienne des Mapuche. Par ailleurs, il a publié de nombreux ouvrages et articles et participé à plusieurs conférences sur l'éducation interculturelle. Il a aussi dirigé le centre d'études et de documentation mapuche Liwen (« lever du jour »), institution créée par des professionnels Mapuche qui, dans les années 1990, marque le débat en matière de politique autochtone, et est éditeur dans la collection « penseurs Mapuche contemporains » (Péhuén Editores). Sa trajectoire, pourrait-on dire, est donc celle d'un « intellectuel mapuche » (Canales, 2014). Mais sa volonté de faire « profil bas » et l'hétérogénéité des individus inclus dans cette catégorie lui font prendre ses distances avec cette notion. Précisons qu'il s'agit d'un intellectuel engagé dans la construction du pluriculturalisme. En ce sens, il affirme

Ma volonté est que les diverses cultures (paysanne, autochtone, migrants d'autres pays, habitants

du nord, du sud, etc.) coexistent dans un système avec les mêmes droits. Cette idée met en tension la construction politique de l'État, de par la croyance en l'existence d'une seule culture au Chili.

Il ajoute que la cohabitation harmonieuse entre Chiliens et Mapuche dépend « fondamentalement de la capacité à mettre en œuvre des canaux de dialogue adéquats entre le mouvement autochtone et l'État »<sup>256</sup>, et c'est justement le combat auquel il prétend contribuer, cette fois-ci depuis le CNCA, organisme qu'il intègre en 2014. C'est ainsi qu'un « intellectuel autochtone » entre dans les rangs de l'État.

#### **1.4. L'ethnicisation des agents locaux**

Les différentes critiques adressées à la politique autochtone de la Concertación et du gouvernement de Sebastián Piñera se traduisent, entre autres, par la disqualification des agents gouvernementaux chargés de l'appliquer. Par exemple, les caractéristiques de l'équipe gouvernementale de la Table de consensus ont été particulièrement visées par les critiques prononcées à l'encontre de ce processus de consultation. Le « bataillon de Matías Abogabir », tel qu'il a été appelé avec mépris par ses détracteurs, regroupait des professionnels, notamment des avocats, dont la distance sociale avec les autochtones est publiquement dénoncée. Ce sont des fonctionnaires « habillés élégamment » et ayant des « salaires de millionnaires » qui sont assis à la Table de consensus pour « marchander et mettre des entraves aux droits des peuples autochtones », dénonce le journal mapuche *Mapuexpress*<sup>257</sup>. À cette critique s'ajoutent des considérations partisans pour dénoncer la manipulation du gouvernement par le biais de fonctionnaires qui se disent « autochtones », mais qui appartiennent aux partis politiques des gouvernements successifs. De ce fait, ils sont vus comme de simples « marionnettes » du pouvoir en place<sup>258</sup>. Il ne s'agit pas ici de prendre ces critiques pour argent comptant, mais de les mettre en perspective par rapport à la mise en place d'une bureaucratie ethnicisée. Ces représentations de la réalité construisent une opposition entre un « nous » mapuche et un « eux » non mapuche qui

<sup>256</sup> José Ancán, responsable de la consultation autochtone du CNCA, entretien personnel, Santiago du Chili, décembre 2013.

<sup>257</sup> *Mapuexpress*, 8 mai 2013, « El millonario batallón de abogados del Gobierno en la "Mesa de consenso de consulta indígena" ».

<sup>258</sup> Journal de terrain, octobre 2013.



repose sur l'existence d'une « essence », d'une « identité » ethnique. À cette vision s'ajoute un questionnement critique de ce qui est *wingka* (non mapuche) et de tout ce qui s'en rapproche. Cette perspective semble pénétrer l'administration publique qui établit alors un critère ethnique comme facteur de sélection de ces professionnels. Par exemple, la présence d'autochtones dans l'unité de consultation du CNCA correspond à un choix délibéré en vue de créer un contexte de confiance favorable au bon déroulement du processus de consultation. Sur ce point, l'ancienne ministre de la Culture signale :

Je me suis très vite rendue compte que le grand problème de cette consultation était le cadre d'une méfiance totale à l'encontre de l'État, fondée sur une histoire horrible entre l'État chilien et les peuples autochtones et sur les dettes que la nation chilienne a envers les peuples autochtones. Je me suis donc dit qu'il était fondamental que je travaille avec quelqu'un qui connaisse ce sujet et en qui on peut avoir confiance. [...] C'est ainsi que j'ai contacté José Ancán. Ça a été une très bonne décision. Il a été mon bras droit, mon principal conseiller dans ce dossier [de la consultation autochtone]. Je voulais que ce soit un Autochtone et non pas un « chercheur spécialiste » [des thématiques autochtones] et que, bien évidemment, il soit compétent en matière culturelle (Claudia Barattini, ancienne ministre de la Culture, entretien personnel, Santiago du Chili, mars 2016).

De plus, dans le cas du CNCA, ce critère ethnique est également pris en compte dans la constitution des équipes du gouvernement central et des gouvernements régionaux, soit dans la nomination des *street-level bureaucrats*, des agents locaux chargés d'appliquer la consultation autochtone. Il se dégage en effet un effort pour constituer une équipe de professionnels qui, du fait de leur indigénisme ou sympathie pour les questions autochtones, peuvent avoir la confiance des publics consultés. À cette variable s'ajoute le caractère « profane » du candidat par rapport à l'État et sa distance avec la politique partisane comme gage d'efficacité et de crédibilité. À cet égard, le responsable de la consultation autochtone dans la région Métropolitaine, Jaime Huenún, affirme :

Le grand travail de José Ancán réside dans le processus de sélection de l'équipe de consultation. La grande réussite de José Ancán a été cette sélection. Je dis pas ça parce que j'ai moi-même été nommé [rires], mais essentiellement pour trois raisons : il s'agissait d'un groupe de personnes qui, premièrement, n'étaient pas politiquement « brûlées » ; deuxièmement, elles n'avaient de problème ni avec les communautés ni avec les organisations autochtones ; et, troisièmement, elles avaient une reconnaissance

en tant qu'acteur social, ou plutôt culturel. C'était un groupe de gens qui n'avaient pas travaillé au sein de l'État et qui avaient une sorte d' « innocence » quant aux manigances administratives et aux politiques propres à l'État (Jaime Huenún, chargé de consultation autochtone CNCA région métropolitaine, entretien personnel, février 2016).

Ce qui se détache de ce processus de sélection est bien loin de l'idéal-type du bureaucrate impersonnel décrit auparavant. Bien au contraire, il s'agit d'embaucher des personnes ayant une « sensibilité autochtone », de par leur origine ethnique ou leur engagement, et une « pureté morale » mesurée en termes de distance par rapport à un État « corrompu ». Comment ce critère ethnique se définit-il dans la pratique ? Qui sont les personnes sélectionnées pour prendre en charge le relais régional de la consultation autochtone du CNCA ? Nous analyserons leurs caractéristiques à partir de leur *curriculum vitae*<sup>259</sup> (cf. Tableau n°11). Tout d'abord, nous observons que six des seize responsables de la consultation autochtone du CNCA au niveau régional ont un nom autochtone (Hotu Hey, Marimán, Colipan, Huenún, Canumán et Rupailaf). José Ancán signale qu'à leur côté on retrouve des Chiliens « solidaires », soit des sympathisants de la cause autochtone ayant des caractéristiques communes. Premièrement, ils sont majoritairement jeunes (entre 30 et 50 ans), diplômés en sciences humaines et sociales (anthropologie, histoire, sociologie, pédagogie), disciplines qui sont plutôt orientées à gauche au Chili, et, dans certains cas, ont mené des recherches sur des thématiques autochtones. Deuxièmement, de par leur engagement ou activités associatives, ils ont établi des liens avec le monde autochtone. Par exemple, certains ont suivi des formations de langue autochtone (langue mapuche ou aymara) ou en droit des peuples autochtones et ont exercé des activités en tant que modérateurs dans des activités interculturelles ; d'autres sont membres d'associations ou d'ONG autochtones ou mènent des activités de volontariat dans des communautés autochtones ; et d'autres encore se sont consacrés à la gestion culturelle autochtone ou sont devenus consultants spécialisés dans la Convention n° 169. Troisièmement, la majorité d'entre eux n'a pas une expérience importante dans des organismes de l'État et, lorsque tel n'est pas le cas, leur expérience s'est faite au sein de la CONADI, du CNCA ou dans des mairies, à travers des contrats (précaires) dans le cadre de projets spécifiques. Le profil plutôt économique fait figure d'exception dans la mesure où seuls deux d'entre eux ont une expérience liée à des initiatives économiques (tourisme culturel ou soutien à l'entrepreneuriat autochtone). Finalement, il est

---

<sup>259</sup> Documents obtenus par le biais du service d'information à la citoyenneté « Chile transparente ».

intéressant de noter que, dans trois régions où la question autochtone se pose avec une force particulière (régions Métropolitaine, d'Araucanía et de Rapa Nui), les personnes responsables du processus de consultation autochtone sont des figures importantes du monde autochtone. Leur parcours se distingue de celui des autres responsables mentionnés plus haut, de par une carrière professionnelle consolidée et une relation étroite avec la cause autochtone. À Rapa Nui, il s'agit de l'ancien gouverneur de Rapa Nui, Carolina Hotu Hey, qui déclare dans son *curriculum vitae* être de nationalité « chilienne et Rapa Nui ». Elle a une longue carrière dans des institutions de l'État (municipalité, SENAME, PRODEMU) et a été nommée gouverneure de Rapa Nui lors du premier mandat de la présidente Michelle Bachelet, dans le cadre de sa politique de féminisation des autorités étatiques. La politique de Hotu Hey visant à donner plus d'autonomie à l'île entraîne de fortes tensions avec le gouvernement central et se solde par une demande de démission. Dans les autres cas, on retrouve le profil de l'« intellectuel mapuche » mentionné plus haut. Dans la région Métropolitaine, le poète, éditeur et professeur de littérature Jaime Huenún est une figure remarquable de l'intellectualité autochtone. Il a une belle carrière d'écrivain (il a publié plusieurs livres de poésie et des anthologies de poésie autochtone) qui lui a valu une reconnaissance nationale et internationale. Dans la région d'Araucanía, c'est José Marimán qui est nommé à la tête du processus. Il a réalisé des études d'histoire qu'il n'a pas pu achever en raison de son militantisme politique pendant la dictature de Pinochet. Il a été membre du centre de recherche mapuche Liwen et travaillé pour les Nations unies au Guatemala en tant qu'observateur dans le processus de paix suite au conflit interne. De retour au Chili, il intègre le département d'information des droits autochtones de la CONADI à Temuco puis travaille dans la municipalité de Galvarino pour le développement du plan de développement local. Il s'agit donc de trois figures fortes qui, d'une façon ou d'une autre, ont plaidé et travaillé pour la cause autochtone.

<b>Nom<sup>260</sup></b>	<b>Formation</b>	<b>Expérience Professionnelle (antérieure à la consultation autochtone)</b>
Hotu Hey	Diplôme technique de Designer, Pontificia Universidad Católica de Chile. CAPES (équivalent), Universidad de Playa Ancha.	Assistante dans la Municipalité d'Île de Pâques; Directrice du Centre de la Jeunesse et du PRODEMU (agences gouvernementales); Gouverneur.
Novoa	Anthropologue, Universidad de Tarapacá. Acteur. Cours de langue Aymara	Chercheur (domaine de l'art, patrimoine et peuple Aymara) ; Acteur ; Gestion culturelle
Daber	Anthropologue, Universidad de Humanismo Cristiano	Recherche et enseignement (Peuple Mapuche; Patrimoine; organisations communautaires, etc.) ; Membre du Centre d'études ethniques et multiculturels de l'Universidad de Humanismo Cristiano ; Gestion de projets communautaires.
Marimán	Licence d'Histoire et Géographie, Instituto Profesional de Osorno.	Consultant et chercheur spécialiste peuples autochtones; Observatorio de derechos ciudadanos (ONG); CONADI (Programme d'Information des droits des peuples autochtones); Volontariat pour les Nations unies au Guatemala; Chargé de projets à Coordinadora de Instituciones mapuche; Centre d'études LIWEN.
Colipan	Professeur d'Histoire et Géographie, Universidad de Los Lagos ; CAPES (équivalent)	Enseignant et conférencier (éducation interculturelle; peuples autochtones); Chargé régional de culture (Programa Orígenes-CONADI); Écrivain.
Huenún	Études de Pédagogie (Espagnol), Universidad de la Frontera.	Poète, chroniqueur et éditeur ; Gestion culturelle (mapuche); Enseignant.
Veliz	Ingénieur commercial, Universidad de La Serena	Administrateur dans cabinet consultant (conseil à des agences gouvernementales) ; Directeur de Tourisme; Coordinateur du projet "routes patrimoniales des habitants d'Atacama".
Flores	Assistant social, Universidad de Magallanes	Conseiller dans cabinet-consultant (suivi, évaluation et conseil de projets gouvernementaux) ; Contrats divers: animateur; agent de recensement; assistant municipal; Gestion de projets divers (jeunesse, santé,

<sup>260</sup> Réalisation propre à partir des informations obtenues par le biais des *curriculum vitae* des agents de consultation du CNCA.

		peuples autochtones); Enseignant.
Flores Hidalgo	Études de droit (interrompues), Universidad Bolivariana ; Formation en droit des peuples autochtones (Université du Chili).	Conseiller et conférencier en droit des peuples autochtones.
Farias	Anthropologue, Universidad de Concepción	Enseignant-chercheur ; Activité militante: vice- président de l'ONG Viento Sur et membre de l'organisation communautaire Tripapawe Antü.
Fernández	Assistant social, INACAP Valdivia ; Licence d'Espagnol, Universidad Austral de Chile	Coordinateur de projets culturels/participation citoyenne (CNCA Los Rios/Municipalité de Paillaco/Municipalité de Los Lagos) ; Coordinateur et assistant dans des projets culturels d'associations autochtones diverses.
Vidal	Anthropologue, Universidad Católica de Temuco	Enseignant-chercheur (pratiques culturelles des peuples autochtones) ; Coordinateur du Plan de gestion social, Municipalité de Valparaiso.
Vega	Sociologue, Instituto Profesional del Valle Central	Gestion de programme sociaux (familles en risque social; jeunesse) dans des agences gouvernementales (Municipalités, SENAME, CORFO) et ONGs ; Activité militante: promotion de la participation citoyenne (Coquimbo).
Canumán	Agent comptable, Centro de Formación técnica Diego Portales (Chillán) ; Licence d'Ingénieur, Universidad de Los Lagos, Cohaique	Chef Unité de ressources matérielles/humaines, Municipalité de Cohaique ; Chargé des rémunération, Municipalité de Cohaique ; Agent d'inspection administrative, LAN Airlines.
González	Arts plastiques, Universidad de Concepción.	Coordinateur/réalisateur de projets artistiques ; Coordinateur de l'appel à projets, CNCA O'Higgins ; Formateur (arts plastiques).
Rupailaf	Gestion publique (technicien), Universidad Academia de Humanismo Cristiano ; Formation en Droit des peuples autochtones, Universidad de Chile	Coordinateur de projets dans domaine de la promotion, développement, mise en oeuvre et évaluation de projets socio-culturels/peuples autochtones ; Cabinet-consultant: gestion de consultations/médiation communautaire.

Tableau 13 : Les agents territoriaux de la consultation autochtone du CNCA

Pour finir, il nous semble intéressant de comparer la composition des équipes de consultation autochtone du CNCA avec celles du ministère du Développement social pour montrer à quel point les procédures de consultation peuvent entraîner une ethnicisation, et plus spécifiquement une « mapuchisation », de l'administration publique. Dans le cas du CNCA, il a fallu, pour mener à bien le processus de consultation, constituer des équipes *ad hoc* en raison d'un manque de personnel capable de réaliser cette tâche à l'intérieur du CNCA. En effet, le CNCA ne travaille pas directement avec le public ou les bénéficiaires. Son activité repose fondamentalement sur l'organisation de concours pour l'obtention de fonds publics. L'équipe nationale mène ensuite un processus de sélection pour constituer les équipes régionales de consultation. Au contraire, le ministère du Développement social estime, pour sa part, avoir le personnel adéquat pour mener à bien le processus de consultation autochtone, dans la mesure où ces fonctionnaires ont une « expérience de terrain » et des « contacts directs » avec les bénéficiaires des politiques publiques<sup>261</sup>. Désormais, les équipes de consultation sont formées de fonctionnaires du ministère du Développement social auxquels a été assignée la mission d'appliquer la consultation autochtone. Dès lors, on comprend mieux les différences constatées à partir de l'analyse des *curriculum vitae* de ces deux équipes. Ces différences reposent essentiellement sur deux variables. D'un côté, tout en ayant des formations hétérogènes (ingénieur, journaliste, sociologue, assistant social, avocat, comptable, etc.), leur expérience professionnelle préalable à leur entrée au MINDES est généralement en lien avec des structures étatiques (municipalités, services ministériels régionaux). Et, à la différence du CNCA, les fonctionnaires ayant une relation avec le monde autochtone sont minoritaires : seul deux déclarent avoir travaillé dans l'organisme gouvernemental qui s'occupe des affaires autochtones (CONADI), tandis qu'un autre déclare, parmi d'autres fonctions, avoir été chargé de consultation autochtone dans une entité gouvernementale. D'un autre côté, leur affiliation partisane semble être une variable importante dans la construction de leur carrière professionnelle. Même si cela n'est pas littéralement mentionné dans les *curriculum vitae*, on peut supposer que l'accès à des postes de confiance, tel le poste de chef de cabinet de l'intendant, suppose une affinité partisane. Prenons l'exemple de Francisco qui travaille au Secrétariat ministériel du développement social (SEREMI) de la région du Maule depuis 2008 et qui a été nommé responsable de la consultation autochtone dans sa région. Lors de notre entretien, Francisco me confirme qu'il a été responsable de divers programmes sociaux focalisés sur différents bénéficiaires : familles en situation précaire,

<sup>261</sup> Juan Ramón Letelier, secrétaire régional du ministère du Développement social, entretien personnel, Talca, février 2014.

personnes sans domicile fixe, incarcérés et jeunes. Il mentionne ouvertement son engagement politique au sein du Parti socialiste et considère que celui-ci a été central dans son parcours professionnel. Selon lui, ce militantisme lui a ouvert les portes du gouvernement local et lui permet d'avoir, au moment de l'interview, une relation privilégiée avec le secrétaire ministériel avec lequel il partage la même affiliation partisane. Cette affinité se traduit en une relation de confiance, Francisco étant devenu le bras droit du secrétaire ministériel. Ils assistent souvent ensemble aux nombreuses réunions et activités à l'extérieur du Secrétariat ministériel et échangent au quotidien sur les différents dossiers dont Francisco a la charge.

<b>Nom<sup>262</sup></b>	<b>Formation</b>	<b>Expérience Professionnelle (antérieure à la consultation autochtone)</b>
Latorre	Comptable, Universidad de Magallanes ; Master en économie et gestion régionale, Universidad Austral de Chile	Enseignant (universitaire) ; Chef de planification et finances (gouvernement provincial) ; Chef administratif dans agence gouvernementale (SEREMI de Planification)
Salzar	Avocat, Universidad Católica del Norte	Cabinet d'avocat ; Directeur et professeur de l'École de Droit, Universidad Arturo Prat de Calama.
Añazco	Journaliste, Universidad de Concepción ; Master en Sciences Sociales, Universidad de Los Lagos.	Chargée de communication dans agences gouvernementales (Secrétariat régional ministère de Développement social, Secrétariat ministère de l'Agriculture, CONAF, etc.) ; Coordinateur de projets de sécurité publique, Municipalité de Puerto Varas ; Chef territorial, ONG Fundación para la superación de la pobreza, région Los Lagos.
Venegas	Cartographe, Universidad Tecnológica Metropolitana.	Chargé de participation citoyenne dans agence gouvernementale (SEREMI de Planification) ; Analyste d'investissements dans agence gouvernementale (SERPLAC) ; Enseignant (universitaire).
Martinez	Études juridiques, Universidad de la República	Conseiller juridique dans entreprise privé.
González	Ingénieur forestier, Universidad de Chile	Conseiller pour des entreprises et des agences gouvernementales régionales (projets de développement communautaire) ; Employé dans entreprises forestières privés.
Cisternas	Sociologue, Universidad Arturo Prat d'Iquique ; Master en intégration régionale, Universidad Arturo Prat d'Iquique.	Enseignant universitaire ; Coordinateur de sécurité publique (Gouvernement régional, région Tarapacá) ; Employé dans diverses agences gouvernementales en matière de sécurité publique
Saravia	Sociologue, Universidad Autónoma de Chile, Talca.	Chargé de programmes de protection sociale, (mairie, agences de gouvernement régional,

<sup>262</sup> Réalisation propre à partir des informations obtenues par le biais des *curriculum vitae* des agents de consultation du MINDES.



		MINDES).
Torres	Assistant social, Universidad Católica del Maule	Employé dans agences gouvernementales régionales (MINDES, SENAME, Mairie).
Curipán	Historien, Universidad de Valparaiso	Enseignant (secondaire et universitaire) ; Employé par agences gouvernementales régionales (Ministère Secrétariat général du gouvernement ; CONADI, MINDES) ; Militant dans association autochtone.
Freixenet	Études d'Ingénieur commercial (incomplètes), Universidad Austral de Chile	Chargé de communications, Radio Biobio ; Conseil en communication (indépendant)
Perez	Ingénieur commercial, Universidad Arturo Prat ; Master, Développement Régional, Universidad Andina, Cuzco.	Sous-directeur national, puis chargé de l'unité Terres et Eaux, CONADI ; Employé dans agences gouvernementales (Mairie de Putre, Gouvernement provincial, FOSIS) et dans des ONGs et associations (thématique autochtone).
Solar	Acteur, Universidad Arcis ; Formation en droits des peuples autochtones, Universidad de Chile.	Chargé de consultation autochtone, unité de Coordination ministériel pour les affaires autochtones du SEGPRES ; Chef de l'unité d'affaires autochtones (SEGEGOB) ; Chef de cabinet de l'Intendant (région Araucanía) ; Coordinateur de projets culturels (Ministère d'Éducation).
Mercado	Ingénieur en prévention de risques et environnement, Universidad Tecnológica Metropolitana.	Chargé du département de prévention de risques dans diverses entreprises (publiques et privés).
Salcedo	Licence d'Espagnol, Universidad Técnica del Estado ; Master en Lettres, Pontificia Universidad Católica de Chile.	Enseignement (universités et lycées) ; Activité associative dans domaine culturel.

Tableau 14 : Les agents territoriaux de la consultation autochtone du MINDES

Nous avons montré dans quelle mesure la procédure de consultation autochtone peut entraîner une ethnicisation de l'administration publique, le critère « autochtone » étant devenu une qualité prise en compte lorsque un processus de sélection des équipes en charge de la consultation se met en place. Ainsi, comme dans le phénomène de professionnalisation des ressources militantes constaté par Magali Nonjon (2005), le critère ethnique devient un avantage qui prend forme sous un savoir-faire et une compétence particulière. Comment cette ethnicisation des agents de la consultation se traduit-elle dans la définition de leur rôle ? Dans la pratique, comment ces agents composent-ils entre logiques institutionnelles et sensibilité ethnique ?

## **2. Les ambivalences de la fonction et du rôle d'agent chargé de la consultation autochtone**

L'action publique, qui se manifeste par des projets ou programmes gouvernementaux, est porteuse de nombreuses ambiguïtés, que ce soit au sujet d'objectifs souvent flous, d'intérêts contradictoires, de moyens attribués de manière imprévisible ou de la mauvaise répartition des compétences (Lascoumes et Le Galès, 2012). C'est sur cette incertitude que les acteurs gouvernementaux construisent leurs interprétations et actions. Cet ensemble d'éléments laisse une marge de manœuvre aux agents locaux quant à leur fonction. Dans les mots de Lascoumes et Le Galès (2012, p. 36), « à l'intérieur des procédures et du cadre légal qui enserrnent toujours l'action publique, le pouvoir discrétionnaire occupe une large place ». Dans le cas de l'action publique en matière de participation, le constat est le même (Gourgues, 2013). D'après Mazeaud (2012), la fonction et la position de ces agents territoriaux de la participation au sein de l'administration sont largement indéterminées. Par conséquent, ils inventent leur métier en érigeant la figure idéal-typique du fonctionnaire wébérien en figure repoussoir. Les fonctions liées à l'organisation de la participation se rapprochent ainsi des caractéristiques des « métiers flous » (Jeannot, 2005) faits de missions définies de manière vague, d'emplois bricolés et de parcours influencés par la sphère politique. Nous verrons que, en ce qui concerne la participation autochtone, les modalités concrètes et le rôle même de chargé de consultation se définissent de façon hétérogène.

## **2.1. La participation autochtone interprétée sur le mode de l'assistantat**

Le rôle de responsable de la consultation autochtone n'est pas homogène. Le fait que les qualités requises pour mener la consultation soient définies de façon imprécise dans les textes de lois et directives ministérielles se traduit par des postes de responsables de consultation qui portent les traces des expériences personnelles passées et des cultures institutionnelles propres à ceux qui les occupent. De ce fait, les différents titulaires de cette fonction ne s'accordent pas toujours quant à la façon d'appréhender le rôle d'administrateur en charge de la consultation autochtone. Dans le cas du ministère du Développement social, une « tradition » de service public se dégage des discours des personnes interrogées. Le contact avec les bénéficiaires des politiques sociales de ce ministère est permanent et le public autochtone ne semble pas, à leurs yeux, différent des autres. À ce titre, Francisco (chargé de la consultation autochtone du MINDES, région Maule) signale qu'il n'a jamais travaillé avec des autochtones avant d'occuper cette fonction. En revanche, il a déjà eu affaire à divers publics, tels que des jeunes ou des gens de la rue. Et le public autochtone ne lui semble pas fondamentalement différent : « Ils ne sont pas tout le temps Mapuche », déclare-t-il, et d'ajouter « J'entends par là qu'ils ont les mêmes problèmes que d'autres populations défavorisées ». De ce fait, il déclare avoir accompli une tâche d' « assistant social », comme dans d'autres dossiers dont il a eu la charge, dans la mesure où il orientait le public autochtone dans les diverses problématiques qui lui étaient posées (travail, logement, éducation, etc.). Francisco considère que sa « sensibilité sociale » l'a aidé dans son contact avec les autochtones : « Je suis habitué à écouter les gens, à travailler en dehors des bureaux et des horaires de la fonction publique, en soirée ou le week-end par exemple ». Interrogé sur les différences que le public autochtone pourrait entraîner dans les modalités de son travail, il répond qu'une attention toute particulière doit être faite « dans la manière de dire les choses, pour ne pas blesser des susceptibilités particulières ». D'après Francisco, la crédibilité des fonctionnaires passe, d'une part, par leur proximité avec les autochtones – raison pour laquelle il a appris quelques mots de *mapudungun* pour s'adresser à ce public. D'autre part, la « méfiance historique » fait qu'il porte une attention toute particulière aux engagements : « il ne faut pas promettre des choses que l'on ne pourra pas tenir par la suite ». La définition implicite du rôle d'agent de la consultation qui en ressort est étroitement liée à la trajectoire individuelle de Francisco et aux compétences qu'il a acquises au cours de ses expériences professionnelles antérieures. De plus, au-delà de la stricte conduite de la consultation autochtone à laquelle

Francisco pourrait se limiter, il n'hésite pas à orienter le public des consultations pour les aider à résoudre les problèmes personnels qui lui sont présentés. C'est donc une définition « sociale » du rôle de chargé de consultation qui a tendance à se dessiner au sein du ministère du Développement social.

## **2.2. Des agents engagés avec passion et parti pris pour la question autochtone**

Il n'en est pas de même à l'intérieur du CNCA. Ici, l'unité de consultation autochtone constitue un univers à part dans l'appareil administratif. Elle se trouve à la fois au sein et à l'extérieur de l'administration ; elle appartient au monde politico-bureaucratique et au monde autochtone. Dans le cas étudié de la région du Maule, cette situation d'entre-deux se manifeste, par exemple, par la place physique qu'occupe l'unité de consultation à l'intérieur du CNCA. Cette unité est nettement distinguée et séparée des autres services du CNCA. Les bureaux du CNCA se trouvent dans une maison située dans le centre de la ville de Talca, non loin d'autres administrations de l'État. Dans le hall d'entrée, une secrétaire assure la réception du public. Derrière elle, un grand espace ouvert concentre les bureaux de la plupart des fonctionnaires du CNCA. Un peu plus loin, on aperçoit une grande salle de réunion. À part, au premier étage, est placé le bureau du directeur régional et l'équipe de communication. Pour se rendre à l'unité de consultation, il faut prendre un couloir qui longe les deux grands espaces du rez-de-chaussée, passer devant la cuisine et les toilettes, avant d'atteindre une porte qui donne sur un jardin. Il faut enfin traverser le jardin pour arriver au bureau où travaillent à l'étroit les trois membres de l'équipe régionale de consultation. Sur un tableau accroché au mur, ils ont marqué « *los peñi* » (« les frères » en *mapudungun*), titre cordial que les Mapuche utilisent pour s'adresser à un autre Mapuche. Manifestement soudée, cette équipe, spécialement embauchée pour cette tâche, n'hésite pas à utiliser des concepts Mapuche dans son langage courant, ce qui contribue à la distinguer des autres fonctionnaires.

Par ailleurs, le jardin fait office de salle de réunion où se réalisent la plupart des activités de l'équipe. Le travail de cette unité s'effectue donc dans un relatif isolement dans les locaux du CNCA – séparation d'autant plus flagrante que de nombreux déplacements sur le « terrain » sont nécessaires pour mener à bien leur mission. De plus, l'équipe de consultation a plutôt tendance à être en communication avec le niveau central de l'unité de consultation et avec d'autres

délégations régionales, plutôt qu'avec des membres du CNCA régional. L'équipe de consultation est donc très autonome vis-à-vis du CNCA régional, ce qui favorise sa participation active à la définition et aux règles de son activité professionnelle.

Placés dans cette situation d'entre-deux, les responsables de la consultation reproduisent cette double appartenance dans leurs pratiques. Les agents territoriaux de la consultation autochtone du CNCA sont la voix des autochtones auprès de l'administration régionale et centrale ; ils sont aussi le visage de l'État sur le terrain. Nous pouvons faire un parallèle avec le phénomène du « militantisme d'expertise » utile aux « professionnels de la participation » pour gérer les nombreuses

« injonctions contradictoires auxquelles ils doivent faire face dans l'exercice de leurs activités : inciter à la participation tout en défendant la politique menée par la municipalité ; être engagés pour leur expertise, leurs savoirs spécialisés tout en ayant pour mission de détruire la coupure entre l'expert et le profane, [...] ; affirmer leur connaissance du terrain et en même temps leur position d'extériorité, leur capacité à savoir partir » (Nonjon, 2005, p. 104).

La double identité technico-militante est aussi particulièrement utile à ces bureaucrates ethnicisés pour affronter les défis liés à l'exercice de leur activité : travailler pour légitimer la politique gouvernementale en parvenant à un « accord raisonnable », tout en assurant la « bonne foi » du gouvernement et la mise en place de « procédures appropriées » afin de respecter les standards de la Convention n° 169 et en particulier le droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones. En même temps, le recours à cette figure d'ethno-bureaucrate leur permet de dénoncer les « manœuvres du gouvernement » et d'accomplir leur fonction en respectant les intérêts des autochtones. En définitive, cette double appartenance serait « une échappatoire leur permettant de concilier engagement militant et tendance à la professionnalisation » (Nonjon, 2005, p. 105). Clarifions nos propos à partir de deux exemples.

Premièrement, le souci de ne pas participer à une « mascarade de consultation » pousse les membres de l'équipe de la région du Maule à engager, à un certain moment du processus de consultation, une vive discussion<sup>263</sup>. Ils manifestent une profonde colère et déception lorsque, vers la fin du processus de consultation, le niveau central envoie des signaux qui vont dans le sens d'une restriction de la portée des accords : « Je ne suis pas là pour tromper les autochtones »

<sup>263</sup> Journal de terrain, Talca, février 2014.

déclare le responsable régional ; « Je n'ai jamais renoncé à mes valeurs, et ce ne sera pas encore l'occasion de le faire » ajoute un autre membre de l'équipe. Et de conclure le débat, qu'ils ressentent comme éthique, en s'autorisant de ne « pas faire en sorte de restreindre la proposition régionale » par le biais de leur médiation. Ils scellent le débat par une reformulation de la définition de leur mission en termes « d'aide à la construction d'accords et à la redistribution du pouvoir aux autochtones ». En définitive, cet épisode témoigne d'une stratégie de démarcation par rapport aux autorités centrales, ce qui légitime, du même coup, leur propre conception de la participation autochtone.

Deuxièmement, les répercussions de cette double appartenance se manifestent aussi dans les tiraillements entre logiques bureaucratiques et disposition personnelle. Confrontés aux procédures de la consultation autochtone, les agents publics sont aussi désireux de faire preuve d'« humanité » en s'éloignant des formes bureaucratiques. Jaime Huenún se remémore la première réunion de consultation à laquelle il a participé et nous montre à quel point il est attaché à son identité de « poète » au détriment de celle d'« administrateur » :

J.H. : Au cours du processus, j'ai vu qu'il fallait s'éloigner de la méthodologie administrative et autoritaire. Pour moi, ça a été une évidence dès la première réunion avec des dirigeants autochtones. Ils étaient tous très fâchés, en colère. Il n'y avait pas de raison particulière ; je pense que c'était dû au seul fait d'être là, dans cet espace de pouvoir auquel il fallait participer pour réclamer, pour discuter. Lorsque je prends la parole, je dis : « Je suis poète, et les poètes, nous avons encore notre cœur, pas comme les avocats qui l'ont perdu ». Avant moi, seuls des avocats avaient pris la parole. Et cette déclaration a détendu l'ambiance. C'était visible. On voyait des personnes qui étaient auparavant fâchées qui commençaient à sourire [...].

Enquêteur : Et justement comment vous avez fait pour passer de l'étiquette de « poète » à celle d'« administrateur » ?

J.H. : Et ben, dans mon cas particulier, je n'ai jamais renoncé à qui je suis. À 47 ans, tu comprends, très peu de « couches » des lieux auxquels tu participes se collent à ton corps, à ta mentalité. D'une certaine manière, on est conservateurs... [rires]. Je veux dire par là que ce n'était pas possible pour moi de ne pas être qui je suis... Je suis poète, écrivain, j'ai aussi donné des cours, je suis enseignant. Je pense que ce qui s'est passé au cours de ce chemin c'est que j'ai remarqué le rejet [envers l'administrateur]. Intellectuellement, je savais qu'il existait, mais j'ai commencé à le ressentir de façon corporelle, de façon vivante, cette aversion pour l'administrateur qui vient et qui t'emboîte. Et, dans leurs gesticulations et leurs discours, il y a évidemment l'intention de ne pas faire ce qu'ils disent qu'ils vont faire. Il y a donc un discours frauduleux. J'ai donc pensé que la seule issue c'était de dire clairement ce que nous étions en

train de faire et de préciser la direction de tout ça. On a agi avec l'honnêteté possible dans ces circonstances, en disant aux gens que ce qu'on fait c'est pas une révolution, c'est pas un changement radical. C'est aussi ce que je crois (Jaime Huenún, responsable consultation autochtone CNCA région métropolitaine, entretien personnel, Santiago du Chili, février 2016).

Ce témoignage révèle une stratégie discursive particulièrement efficace de contournement de la figure classique du bureaucrate, largement discréditée dans le milieu autochtone. Elle lui a permis de dénoncer la posture froide, insensible et impersonnelle de l'administrateur en assumant celle du « poète autochtone » censée être plus passionnelle, sensible et proche – proximité qu'il ressent d'ailleurs de façon prégnante. Il a conscience d'appartenir à une « élite » parmi les autochtones, mais il n'en demeure pas moins un dominé. Par exemple, Jaime Huenún dit à ce sujet :

Les autochtones du Chili ont tous une histoire plus ou moins similaire, une biographie, des problématiques et un présent plus ou moins semblables. Le fait de travailler dans un bureau de l'État n'est pas fondamentalement différent au fait qu'une *lamien* (« sœur » en *mapudungun*) travaille comme approvisionneuse dans un supermarché. Dans les deux cas, on est des subalternes (Jaime Huenún, responsable consultation autochtone CNCA région métropolitaine, entretien personnel, Santiago du Chili, février 2016).

Le poète mapuche prend ici la parole en tant qu' « intellectuel autochtone » qui s'assume comme « sujet subalterne » faisant partie « d'une société également subordonnée à l'intérieur [d'un État national] » (Zapata, 2005, p. 66). En faisant référence à leurs histoires personnelles similaires, marquées par des difficultés économiques, l'immigration et la discrimination, le poète Huenún brouille son attachement institutionnel et se rend difficilement assimilable aux enjeux du pouvoir étatique ou aux dépendances partisans. Ces stratégies lui permettent ainsi d'endosser le rôle d'administrateur à partir du rôle d' « intellectuel engagé », à l'instar de la figure de l'expert-militant qu'Alice Mazeaud (2012) nomme le « mili-techni », qui permet « de dénoncer la posture froide et lointaine de l'expert technique tout en conservant certaines caractéristiques essentielles à leur activité et à leur reconnaissance auprès des commanditaires » (Nonjon, 2005, p. 102). En outre, c'est à partir de cette identité associée à un ensemble de valeurs et de pratiques à référentiel ethnique que cet agent explique, défend et justifie le dispositif dont il a la charge.

### **3. Le métier de la participation autochtone**

La ratification de la Convention n° 169 entraîne un processus institutionnel innovant en matière d'action publique autochtone. La reconnaissance des droits consacrés par cet instrument international implique une remise en question des processus traditionnels. En effet, la Convention n° 169 oblige l'État à introduire des mécanismes de participation et de consultation des peuples autochtones lorsque sont abordées des thématiques qui les concernent directement. De ce fait, dans le processus d'élaboration des lois, il est dès lors nécessaire d'introduire une phase de consultation autochtone préalable à l'élaboration des avant-projets de lois ou décrets, et ce par la mise en place de procédures institutionnelles spécifiques permettant l'application réelle de la consultation et de la participation autochtone. Celles-ci donnent naissance à des tâches concrètes et à la matérialisation du métier de la participation autochtone. Nous avons vu, dans la section précédente, qui sont les agents administratifs de la participation autochtone et comment ils appréhendent leur rôle. Nous examinerons à présent en quoi consiste leur action concrète et, à partir de là, comment se dessine le métier de la participation autochtone. En quoi consiste la fonction des équipes responsables de la participation autochtone ? Sur quels savoir-faire et pratiques leur fonction est-elle construite ? Que signifie concrètement le fait d'engager un processus de participation autochtone dans un cadre administratif ?

#### ***3.1 Une gestion hétérogène de la participation autochtone***

Pour commencer, notons que la Convention n° 169 reste floue quant aux mécanismes concrets de sa mise en œuvre. S'il est fait mention de « procédures appropriées » ou de la « bonne foi », force est de constater que les États ont des marges de manœuvre importantes concernant son application. C'est le décret n° 66<sup>264</sup>, résultant de la Table de consensus, qui définit le cadre légal permettant d'orienter le travail des agents de la participation. Il n'en demeure pas moins qu'ils conservent une certaine latitude quant à la définition du contenu même de leur tâche. Celle-ci reste en effet dépendante des profils – hétérogènes – des fonctionnaires mobilisés pour la participation autochtone.

---

<sup>264</sup> Disponible en ligne sur: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961> [consulté le 04 juin 2018]



## A. L'implication partielle dans les dispositifs participatifs

Nous avons constaté l'existence d'un type de profil de fonctionnaires intervenant dans la participation autochtone qui se caractérise par une identification institutionnelle. Dans leur cas, la consultation autochtone ne constitue pas le centre de leur activité, puisqu'ils n'ont pas pour mission principale celle d'appliquer la Convention n° 169 qui n'est qu'une tâche parmi tant d'autres. Dans le cadre de leurs activités ministérielles usuelles, il leur a été demandé de s'impliquer dans un processus participatif. Par exemple, la Table de consensus est pilotée par l'Unité des affaires autochtones du ministère du Développement social et nécessite l'investissement d'agents provenant des différents ministères concernés par la thématique de la Convention n° 169. Autrement dit, les représentants des ministères de l'Économie, de l'Industrie minière ou de l'Aménagement du territoire, entre autres, participent au processus participatif pour faire valoir les intérêts propres à leur ministère – mission qu'ils accomplissent en plus de leurs activités habituelles. Étant donné que la discussion de la Table de consensus porte sur l'élaboration d'un texte juridique (une réglementation), ce sont des agents des services juridiques de chacun des ministères participants qui sont nommés comme délégués. Ces agents, très majoritairement des avocats, ont donc pour point commun de partager une même approche (juridique) en matière de participation et de consultation autochtones, à partir de laquelle ils développent leur mission. Ce type de profil ne se retrouve cependant pas dans les autres cas étudiés.

Dans le cas du processus participatif mené par le ministère du Développement social, la logique n'est pas tout à fait la même : des fonctionnaires du ministère ont la charge temporaire, mais entière, de la gestion du dispositif. C'est le cas, comme on l'a vu, de Francisco, fonctionnaire de longue date au sein du secrétariat ministériel du Développement social de la région du Maule, qui s'est vu attribuer la gestion du processus participatif qu'il conçoit dans le prolongement de son métier d'assistant social. Dans tous les cas, il s'agit d'une implication partielle ou accessoire dans la participation autochtone.

## B. La gestion du dispositif à partir de la valorisation de l'ethnicité

Nous avons pu constater le développement d'une ethno-bureaucratie dont la fonction centrale est celle de la consultation autochtone. Dans ce cas, le processus participatif constitue le cœur de la mission de ces agents. Rappelons que ces derniers partagent le fait d'avoir été recrutés spécifiquement pour la gestion de la consultation autochtone, tout en n'ayant pas d'expérience avérée en matière de dispositifs participatifs. En revanche, tel que cela a été dit précédemment, ces agents ont des ressources spécifiques, notamment d'un point de vue ethnique et militant, qui les font affronter leur activité d'une manière spécifique. Le rapport à la consultation autochtone acquiert ainsi une connotation plus experte, notamment du point de vue ethnique. Par exemple, et comme cela a été dit, dans le cas du CNCA, le fait d'être autochtone ou sympathisant (militant ou chercheur) de la cause autochtone leur confère des ressources particulières leur permettant de prendre en charge la gestion de la consultation autochtone.

Avant de développer ce propos, précisons que l'investissement tout particulier dans le dispositif participatif tient aussi à la fragilité de leur position institutionnelle. En effet, la faible institutionnalisation du dispositif et son caractère nouveau dans le paysage étatique impliquent la création de postes *ad hoc* pour mener à bien la consultation. Il s'agit d'un recrutement sur mesure qui tient particulièrement compte des engagements militants en matière autochtone. C'est leur rapport à l'ethnicité, leurs origines ou dispositions pour la cause autochtone qui sont à la base de leur recrutement. Mais, si cette variable a pu faciliter leur entrée dans l'institution, elle ne leur assure pas pour autant leur permanence. En effet, ce sont des contractuels, embauchés pour une mission à durée déterminée. Ils n'ont donc pas, à priori, de projection professionnelle au sein de l'institution. Néanmoins, l'espoir de pouvoir y rester, d'être nommé à un poste permanent par la suite, est présent dans l'esprit des membres de l'équipe de consultation. En dépit de la précarité du poste, pour eux, l'entrée au CNCA constitue une ascension considérable dans leur parcours professionnel. Dans le cas du chargé de la consultation autochtone dans la région du Maule, et de son bras droit, ce contrat de travail met fin à des mois de chômage et de petits boulots. Rejoindre l'institution est donc vécu comme une opportunité dans l'espoir de pouvoir y rester. Dans ce contexte, leur investissement dans le processus est maximal (travail les week-ends, en dehors des horaires de l'administration, etc.), car le succès de la procédure pourrait – ils l'espèrent – avoir des retombées professionnelles. Plusieurs éléments observés au cours de l'enquête montrent leur désir de permanence dans l'institution. Par exemple, lorsque la dernière étape de la procédure

commence, à savoir celle de la réalisation du rapport de synthèse, l'équipe tient à transmettre des éléments permettant de projeter leur travail dans le futur, l'idée sous-jacente étant celle de créer un service autochtone permanent au sein du CNCA du Maule. Le rapport de synthèse n'est pas uniquement perçu comme une tâche de plus imposée par le niveau central. Cette synthèse est l'occasion de mettre en avant des aspects de la consultation autochtone qui pourraient être développés une fois la procédure terminée. Le but étant de donner une suite au travail réalisé dans le cadre de la consultation autochtone. Par exemple, au moment de la dernière réunion de dialogue entre représentants de l'État et peuples autochtones, l'équipe a fait passer un questionnaire afin de savoir si les participants étaient intéressés par des ateliers d'artisanat autochtone que l'équipe du CNCA se chargerait d'organiser. L'équipe embauchée spécialement pour mener à bien la procédure participative espère donc trouver au sein du CNCA un débouché professionnel plus stable. De ce point de vue, le fait qu'il s'agisse de contrats à durée déterminée joue aussi un rôle dans la définition des tâches – tâches sur lesquelles nous focaliserons notre attention afin de faire émerger les principales caractéristiques de leur métier.

### C. La construction du métier à partir de ressources diverses

Le métier de fonctionnaire en charge de la consultation autochtone est apparu avec l'obligation d'appliquer la Convention n° 169. Néanmoins, aucun texte juridique ou relevant de la fonction publique ne définit le métier de « chargé de la consultation autochtone ». Cette mission a été construite au fil des consultations par les fonctionnaires eux-mêmes et en puisant dans des outils et références diverses : expériences personnelles, textes officiels et formations ponctuelles. C'est par exemple le cas de l'équipe chargée de la consultation autochtone dans la région du Maule. Cette équipe est formée de quatre personnes : Camilo, responsable du processus de consultation autochtone ; Hugo, dont la mission principale est la relation avec le public ; Eduardo, chargé de la rédaction du compte-rendu de la consultation autochtone demandé au niveau central ; et Lorena, avocate. Avant la constitution de l'équipe et le début officiel de la consultation autochtone du CNCA, Camilo, le chef de l'équipe, observe les débuts du processus mené par le MINDES, dont la procédure de consultation avait commencé quelques mois avant celle du CNCA. Cette initiation au sujet de la consultation autochtone a alors été pour lui l'occasion de se projeter dans son futur rôle et de définir les aspects généraux de la consultation qu'il devait conduire par la

suite. Par exemple, sur la base de l'observation de ce processus, Camilo a réaffirmé son intention de mener une consultation focalisée sur le niveau local plutôt que régional. Cette volonté, qui fait par ailleurs écho à la décentralisation voulue par le niveau central du CNCA, a des effets sur la procédure dans son ensemble, dans la mesure où le contact avec des autochtones, et non pas seulement avec des présidents ou militants d'associations, sera recherché.

L'invention progressive du métier d'agent de la consultation autochtone passe aussi par la mobilisation de ressources issues de la propre expérience et trajectoire de chacun. Dans un entretien collectif avec les quatre membres de l'équipe de procédure de consultation de la région du Maule, Hugo mentionne l'importance de leur parcours dans la conduite de leur mission :

On a des regards différents sur le sujet de la consultation autochtone. On a eu des discussions, parfois animées, à ce sujet. Mais on s'est rendu compte qu'on était complémentaires, que nos expériences passées étaient importantes. Celui qui a une grande expérience en matière autochtone c'est Camilo. Du fait de son expérience associative, il connaît leurs problématiques, il a déjà travaillé avec eux dans la commune de l'Alto Bío-bío. Camilo est du côté des Mapuche. Il sait comment se positionner, comment les aborder (Hugo, membre de l'équipe de consultation autochtone du CNCA région du Maule, entretien collectif, Talca, janvier 2014).

Au travers d'expériences associatives ou politiques, les membres de l'équipe ont acquis des connaissances et un savoir-faire qui se révèlent très utiles dans la conduite de leur mission. Ainsi, Camilo est capable de situer la question de la consultation dans une perspective plus large de par sa connaissance de la relation historique entre l'État et les peuples autochtones du Chili, sujet qu'il a pu approfondir au cours de ses études d'anthropologie et de ses premières expériences professionnelles, telle celle réalisée au Musée de la Mémoire où il a mené une recherche sur les victimes autochtones de la dictature de Pinochet. De plus, son travail au sein d'une association étudiante en soutien aux autochtones de la commune de l'Alto Bío-bío fait qu'il est considéré comme un expert en matière de consultation autochtone. Par exemple, il a déjà été confronté à la question de l'identification, de la communication et de l'organisation de réunions avec un public autochtone. De la même façon, pour mener à bien sa mission, Hugo puise dans son expérience politique à l'époque de l'Unité Populaire (1970-1973). Il attribue la relation de confiance qu'il a pu bâtir avec les autochtones de la région à son expérience en tant que dirigeant des paysans pendant les « mille jours » du gouvernement de Salvador Allende. Sa mission était alors d'organiser l'utilisation des terres acquises au moment de la réforme agraire. D'après lui, c'est de

là que viennent bon nombre de ses compétences qu'il mobilise dans le processus de consultation autochtone : créer des relations de confiance ; savoir communiquer avec un public ayant un faible niveau scolaire ; motiver les publics à s'engager dans la procédure, etc. Pour sa part, Lorena, l'avocate de l'équipe, a été volontaire dans une association LGBT à Talca, ce qui lui a permis d'avoir la capacité de traduire un jargon juridique dans des termes compréhensibles pour un public non expert. Finalement, une formation sur la Convention n° 169 a aussi été proposée aux équipes de la consultation autochtone. Cette formation, assurée par un avocat « expert » en matière de droits des peuples autochtone, leur a permis de situer leur mission en relation avec les principaux droits et principes défendus par cet instrument.

En définitive, la professionnalisation du métier de la consultation autochtone repose donc sur une superposition d'expériences personnelles et de références diverses qui doivent s'adapter à un cadre administratif contraignant.

### ***3.2 Le cadrage administratif dans l'organisation de la participation***

La consultation autochtone s'inscrit aussi dans un processus de rationalisation de l'action publique. Dans les mots de Guillaume Gourgues (2013, p. 53), la rationalisation de la participation publique fait référence à « la convergence d'opérations initiées par différents acteurs publics et privés, permettant d'établir une série de procédures réglées, pensées en amont et parfois standardisées, permettant d'organiser la participation "par le haut" ». Les consultations autochtones initiées par le CNCA et le MINDES doivent en effet respecter la procédure prévue par le décret n° 66 qui implique la mise en œuvre d'une organisation logistique particulière (cf. annexe n°1).

L'observation ethnographique du travail quotidien de l'équipe de la consultation autochtone de la région du Maule révèle que celui-ci compte une large part de tâches liées à la gestion. En effet, malgré une réticence manifeste à poser publiquement le décret n° 66 comme référence du processus de consultation, dans la pratique, l'activité des agents chargés des procédures participatives doit s'y soumettre. Dès lors, ces agents effectuent des tâches en accord avec les cinq étapes principales définies par le décret (cf. schéma n°4) : **planification** du processus de consultation (1) ; **convocation** (transmission d'informations et diffusion du processus) (2) ;

**délibération** interne des peuples autochtones (3) ; **dialogue** entre peuples autochtones et État (4) ; **systématisation**, communication des résultats et fin de la procédure (5). Ces étapes et tâches sont finalement assez proches des routines des fonctionnaires participatifs étudiées dans d'autres cas de démocratie participative<sup>265</sup> (Gourgues, 2012a).

Examinons de plus près le contenu des tâches qui résulte de l'adaptation du travail aux règles administratives régulant la participation autochtone. Premièrement, c'est l'équipe installée à Santiago qui définit les aspects plus politiques et les orientations générales de la procédure. En d'autres termes, la première étape de la planification (temps, budget, méthodologie, etc.) du processus de consultation est essentiellement définie au niveau central. Ce dernier doit donc assurer une relation fluide avec le niveau régional pour transmettre ses directives (journées de formation, réunions nationales avec toutes les équipes régionales) et, inversement, le niveau régional doit informer de façon systématique des avancées ou problèmes soulevés pendant le déroulement de la procédure. Deuxièmement, les tâches des agents de terrain se concentrent sur la mise en œuvre pratique de la procédure. Ainsi, une part importante du travail des agents de consultation autochtone relève de la phase de convocation qui implique la mise en contact avec le public autochtone des consultations : identifier les populations autochtones ; informer et convoquer les participants ; assurer la relation avec ces populations ; ou encore répondre aux demandes, inquiétudes et réclamations du public. Le contact et suivi des populations autochtones est d'autant plus important que la préoccupation pour les chiffres de la participation autochtone occupe une place fondamentale. On se trouve face à une logique bureaucratique du chiffre, un processus pouvant être critiqué ou légitimé par le nombre d'autochtones mobilisés. Dès lors, le souci d'assurer la présence physique et continue des populations concernées dans les différentes phases du processus fait que les agents de la consultation sont particulièrement attentifs à cet aspect. Ils dénombrent la population autochtone régionale et actualisent les registres facilités par d'autres organismes publics ; ils étudient les spécificités et dressent un portrait de chacune des associations ou communautés autochtones (selon leur orientations politiques, leurs besoins socio-économiques et leur positionnement plus ou moins favorable à la consultation) ; mais ils assurent aussi une relation fluide avec les participants autochtones en leur rendant visite à domicile, en

---

<sup>265</sup> Guillaume Gourgues (2012a) distingue quatre missions essentielles des agents de la participation : des tâches relatives au suivi des populations identifiées (convocation, diffusion d'informations, etc.) ; des tâches relatives aux activités des instances elles-mêmes (préparation de réunions, etc.) ; des aspects pratiques des dispositifs (hébergement, déplacements, etc.) ; et des tâches de suivi des produits de la participation (assurer le suivi de la prise en compte des propositions, etc.).

écoutant leurs préoccupations personnelles et en les orientant dans des démarches administratives. Ces diverses actions construisent une relation régulière et plus ou moins personnelle entre agents administratifs et participants autochtones (cf. chapitre 8) – relation censée garantir la participation des autochtones. Troisièmement, les phases de délibération et de dialogue, soit les activités relatives aux dispositifs participatifs en soi, constituent une large part du travail réalisé par les agents de la consultation. La préparation des sujets à aborder, la définition de la méthodologie de travail (séances plénières, travail en petits groupes, intervention d'un avocat, mécanismes de vote, etc.), la réalisation des comptes-rendus de chacune des réunions, mais aussi et surtout celle des événements eux-mêmes (réunions de la phase de délibération ou de dialogue) représentent l'essentiel du travail des agents de la participation autochtone. Dans cette phase, l'aspect logistique constitue une part déterminante du travail des agents de la consultation, d'autant plus importante qu'elle garantit le bon déroulement des procédures. Ainsi, la location de cars assurant les déplacements des participants, la réservation de salles de réunion et l'organisation de « repas et cafés ethniques » selon la nouvelle tendance des rencontres interculturelles (cf. chapitre 9), entre autres, font partie du travail régulier des agents de la consultation autochtone. Ce travail logistique acquiert une place fondamentale dans la mesure où le confort du public est perçu en termes d'« estime » ou d'« affection » des agents administratifs – et, par là, du gouvernement – à l'égard des peuples autochtones.<sup>266</sup>

Finalement, la cinquième tâche, et non des moindres, qui occupe les agents de la consultation autochtone est le travail de systématisation, c'est-à-dire la rédaction d'un rapport de synthèse du processus. Préciser le nombre de participants et de rencontres réalisées, énoncer les désaccords et accords conclus, rédiger les propositions exprimées par le public autochtone, etc. implique un travail en amont et en aval de la procédure dont se chargent les agents de la consultation autochtone.

En définitive, nous constatons, à l'instar de Gourgues (2012a), que le métier d'agent de la participation repose largement sur des pratiques de gestion et sur des tâches logistiques propres à une ingénierie de la participation. D'ailleurs, ce « déploiement matériel de la participation constitue une tendance transversale du gouvernement contemporain, dépassant les seules stratégies d'acteurs, les jeux partisans localisés ou la spécificité des contextes » (Gourgues, 2012b, p.8). Dans cette perspective, nous pouvons observer que l'appropriation du processus par

<sup>266</sup> Nous réfléchissons de manière plus approfondie au contexte émotionnel et symbolique de la participation dans les parties III et IV.

les agents administratifs révèle l'introduction de nouvelles pratiques administratives qui se traduisent *in fine* en une professionnalisation du métier de la consultation autochtone – professionnalisation qui n'est pas confinée aux marges administratives de la consultation autochtone en ce qu'elle donne forme à un nouveau « marché de la participation autochtone ».

#### **4. L'amorce d'un marché de la participation autochtone**

L'institutionnalisation de la participation autochtone est alimentée par une progressive professionnalisation des métiers liés à celle-ci. Le secteur public – ici, le ministère du Développement social et le Conseil de la culture et des arts – fait appel à différents professionnels chargés de concevoir, animer, observer et évaluer les procédures participatives. Si l'organisation des dispositifs de participation reste entre les mains des services publics, il n'en demeure pas moins que ces derniers font appel à des prestataires. Telle que la tendance observée par Mazeaud et Nonjon (2018) quant à la constitution progressive d'un corps de « professionnels de la participation », nous allons voir qu'au Chili émerge peu à peu un marché de la participation autochtone. On observe désormais la constitution d'un groupe d'acteurs « experts » de la participation autochtone, devenus incontournables dans la mise en œuvre des dispositifs participatifs. Ces « professionnels » de la participation autochtone apparaissent sous différentes formes et figures.

##### **4.1. Des formations et des services spécialisés**

D'une part, des formations spécifiques leur sont proposées par des universités prestigieuses. Par exemple, l'Université du Chili propose une formation en « droit autochtone, environnement et processus de dialogue dans le cadre de la Convention n° 169 », dont l'un des objectifs spécifiques est d'« analyser des expériences et des méthodologies de dialogue interculturel qui puissent contribuer à l'élaboration de propositions programmatiques au niveau national »<sup>267</sup>. D'autres

---

<sup>267</sup> Faculté de Droit de l'Université du Chili :



universités proposent des formations similaires, parfois plus orientées vers un public autochtone, comme l'Université Academia de Humanismo Cristiano<sup>268</sup>. En tout état de cause, on remarque une floraison de formations en matière de droit autochtone et de dialogue interculturel donnant naissance à un marché concurrentiel, les droits d'inscription étant de l'ordre de 1 000 à 2 000 euros<sup>269</sup>. Les universités peuvent aussi assurer des services d'évaluation des procédures de consultation autochtone. À ce titre, l'Institut de recherche en sciences sociales (ICSO) de l'Université Diego Portales s'est adjugé l'appel d'offre pour évaluer le processus de consultation mené par le ministère du Développement social. Dans le cas du Conseil de la culture et des arts, c'est l'ONG Poloc (Posicionamiento Local) qui s'est approprié le même appel d'offre. Ces prestataires répondent donc à des commandes publiques, mais se retrouvent aussi en amont des procédures, dans la mesure où ils les ont également encouragées.

D'autre part, des cabinets-consultants provenant des secteurs de la communication publique et spécialisés en matière de médiation environnementale et autochtone émergent dans le paysage des prestations de la participation autochtone. C'est notamment le cas de « Glocalminds », « Local » et « Imaginación ». Dans les cas étudiés, ces cabinets ou bureaux d'étude ne sont pas intervenus directement, en raison du choix délibéré des acteurs gouvernementaux de ne pas externaliser le processus de consultation autochtone. Il est néanmoins intéressant de noter que l'expérience de la consultation autochtone a pu servir de tremplin professionnel à certains acteurs gouvernementaux.

Par exemple, Matías Abogabir, chef de l'Unité des affaires autochtones du ministère du Développement social, devient, après son expérience à la Table de consensus, « expert en relations communautaires ». Ayant réalisé des études d'ingénieur à l'Université Catholique du Chili et travaillé dans le secteur de l'industrie minière et de l'immobilier, Matías Abogabir n'avait guère le profil type du « facilitateur » ou « médiateur » en matière de participation autochtone. Toutefois, en 2009, un tournant se produit dans sa vie professionnelle. D'origine palestinienne, il décide de partir au Moyen-Orient pour faire du volontariat avec la Fondation Palestina Belén 2000 Chile, une organisation consacrée au développement de projets sociaux au Chili et en Palestine. À son retour au Chili en 2010, Matías Abogabir a l'idée de travailler dans le

---

<http://www.derecho.uchile.cl/postgrado/diplomas/72595/diplomado-derechos-indigena> [consulté le 17 mai 2018].

<sup>268</sup> Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Escuela de Antropología : <http://antropologia.academia.cl/diplomado/plan> [consulté le 17 mai 2018].

<sup>269</sup> D'autres universités (Universidad Alberto Hurtado et Universidad del Desarrollo) ou institutions diverses (Fondation Henry Dunant ; Flacso-Chili) proposent des formations similaires.

secteur social. C'est à ce moment-là qu'il est contacté par le chef de l'Unité des affaires autochtones du ministère du Développement social de l'époque :

Il cherchait quelqu'un pour l'appuyer dans l'organisation du dialogue avec les peuples autochtones. Il fallait mettre en place des instances de dialogue régionales et il avait besoin d'un coordinateur. C'est mon profil de « terrain » qui l'intéressait. Et, personnellement, ce qui m'intéressait dans cette proposition c'était de travailler avec des populations vulnérables<sup>270</sup>.

Le changement de gouvernement provoque la sortie de Matías Abogabir des institutions de l'État, mais pas du monde du « dialogue interculturel ». Il devient en effet directeur exécutif, consultant et membre fondateur de « Local », un cabinet consultant spécialisé dans : « le diagnostic de communautés, des zones d'influence et des *stakeholders* ; la création d'instruments pour le dialogue avec les communautés autochtones ; la mise en œuvre de la Convention n° 169 ; la formation et le dialogue interculturels et la négociation des conflits »<sup>271</sup>. Il devient par la même occasion « consultant externe » de l'OIT sur les thématiques de la Convention n° 169. Il réalise, pour cette institution, une étude de cas sur les effets de la Convention n° 169 sur les projets d'investissement au Chili (2014), ainsi que le Rapport régional sur l'impact de la Convention n° 169 en Amérique latine (2015). Le parcours professionnel de Matías Abogabir témoigne d'un processus de reconversion des compétences acquises en matière d'action publique qu'il a alors adaptées et commercialisées à travers des cabinets privés, auxquels ont recours des industries minières ou électriques, entre autres, pour faciliter le travail avec les communautés autochtones. Par ailleurs, certains avocats et universitaires spécialisés en droit autochtone commercialisent leurs services sous la figure de conseiller des peuples autochtones ou du gouvernement. C'est par exemple le cas de Jorge, avocat et professeur assistant de droit à la Rutgers University depuis 2013. Jorge a dirigé le Centre des droits de l'homme de l'Université Diego Portales au Chili et a été conseiller à l'Institut national des droits de l'homme du Chili (INDH). Il a aussi travaillé pour des organisations internationales, telles que l'International Council on Human Rights Policy, Human Rights Watch et la Fondation Ford. Sa productivité académique (auteur et éditeur de nombreux articles parus dans des revues et livres scientifiques) s'est ajoutée à son travail d'avocat. Il a plaidé, devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour

---

<sup>270</sup> M.A., chef de l'Unité d'affaires autochtones du MINDES, entretien personnel, Santiago du Chili, octobre 2014.

<sup>271</sup> [www.presencialocal.cl](http://www.presencialocal.cl) [consulté le 17 décembre 2016].

interaméricaine des droits de l'homme, pour des cas relatifs à la discrimination sexuelle, à l'application de lois anti-terroristes, à la liberté de la presse et aux droits des peuples autochtones. C'est précisément par son expérience dans ce dernier domaine que Jorge est finalement contacté par l'ancien ministre de la Culture pour devenir son conseiller juridique personnel dans le processus de consultation autochtone du Conseil de la culture et des arts. Au-delà des conseils relatifs à la conception et mise en œuvre du dispositif de consultation autochtone en accord avec les standards internationaux, Jorge a également assuré une formation sur la Convention n° 169 auprès des équipes de consultation nationales et régionales.

#### **4.2. La figure de conseiller des peuples autochtones**

À la Table de consensus, on retrouve aussi la figure des conseiller des peuples autochtones incarnée par des avocats payés par le gouvernement, mais choisis par les peuples autochtones et exécutant leur mission auprès de ces derniers. Citons l'exemple de Cristián, diplômé en droit à l'Université Diego Portales du Chili, assistant dans la Clinique d'intérêt public et des droits de l'homme et chercheur au Centre des droits de l'homme de la même université. C'est par le biais de Marcial Colin, président du secteur autochtone à la Table de consensus, qu'il intègre le dispositif en tant que conseiller des peuples autochtones. Cristián et Marcial Colin se sont connus quelques années plus tôt dans le cadre d'une recherche sur l'application de la Convention n° 169 dans le secteur de la pisciculture dans la région d'Araucanía<sup>272</sup>. Par la suite, ils ont mené des procédures judiciaires ensemble et Cristián l'a conseillé en matière de droit autochtone. D'après Cristián, son principal souci était d'aider Marcial Colin dans la construction « d'un discours de droit international »<sup>273</sup>.

L'expérience de Cristián n'est pas tout à fait la même que celle d'autres conseillers des peuples autochtones ayant participé à la Table de consensus. Par exemple, les représentants autochtones des régions du nord du pays ont eu recours à des avocats ayant une expérience dans les processus juridiques liés aux projets miniers ou dans les négociations entre entreprises et communautés autochtones. Tel est le cas d'Alonso, diplômé en droit à l'Université Catholique de Santiago du

---

<sup>272</sup> Sanhueza C., *et al*, 2013, *No nos toman en Cuenta. Pueblos Indígenas y consulta previa en las pisciculturas de la Araucanía*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.

<sup>273</sup> Cristián, avocat, entretien personnel, Santiago du Chili, octobre 2014.

Chili et docteur en anthropologie à l'Université de Cambridge. Dès l'obtention de son titre d'avocat, il a travaillé pour la CONADI dans la région d'Atacama. À cette époque, il avait pour mission d'inscrire officiellement les droits sur l'eau des communautés autochtones du bassin salin du désert d'Atacama. Il a aussi contribué à la création de programmes pour la défense des communautés autochtones en matière de droit à la terre. Après quelques années passées à l'étranger, il revient dans la région d'Atacama. Il travaille alors à l'Université Catholique du nord et multiplie les contrats dans des litiges opposant peuples autochtones et industrie minière<sup>274</sup>. Actuellement, Alonso est de plus en plus sollicité par les communautés autochtones et les entreprises privées pour des services de médiation

dans des conflits ou dans des situations de vie en commun difficiles, comme par exemple dans le bassin salin d'Atacama. Ces services sont fournis dans le cadre de conflits environnementaux ou de processus d'évaluation d'impact environnemental du Service d'évaluation d'impact environnemental (SEIA) du ministère de l'Environnement. [...] J'ai été embauché par les deux parties : la communauté et l'entreprise. Les deux doivent me payer le même montant, c'est moitié moitié. L'entreprise m'a payé ; la communauté me paye de façon échelonnée, car il s'agit d'un montant considérable. (Alonso, avocat, entretien personnel, Santiago du Chili, octobre 2014)

En définitive, Alonso est devenu spécialiste de la « médiation », activité qui est ici entendue en termes de négociation entre deux parties : les communautés autochtones d'une part et les entreprises de l'autre. Or, ce parcours professionnel n'est pas exempt d'ambiguïtés. En effet, Alonso se positionne à la fois en tant qu'universitaire engagé faisant de la recherche-action, tout en revendiquant une position d'avocat indépendant, mais réalisant une fonction de médiation rémunérée. Dans ses propres termes :

Cette trajectoire professionnelle d'avocat, anthropologue, académicien, m'a amené par la force des choses à une sorte d'activisme, de recherche-action. Et, je pense qu'actuellement je fais partie de ceux qui en savent le plus en matière de droit d'eau, de participation et de consultation autochtone dans l'industrie minière. Je dois discuter et me battre avec les avocats des entreprises, avec les niveaux de prise de décision les plus élevés de ces entreprises, où les standards internationaux ont du mal à se faire une place. (Alonso, avocat, entretien personnel, janvier 2014)

---

<sup>274</sup> Alonso, avocat, entretien personnel, Santiago du Chili, octobre 2014.

### 4.3. Les observateurs, des tiers garants

Finalement, on retrouve au sein des dispositifs de participation autochtone des organisations nationales ou internationales mobilisées en tant que tiers garants chargés de l'« observation » et du suivi des processus de dialogue, à l'instar du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et de l'Institut national des droits de l'homme (INDH)<sup>275</sup>. Ce dernier a, par exemple, rendu public des rapports d'évaluation du processus de la Table de consensus et des consultations autochtones menées par le ministère du Développement social et par le CNCA<sup>276</sup>. Ce n'est en revanche pas le cas du PNUD qui, au nom de sa neutralité et de son caractère « technique », ne réalise pas de compte-rendu officiel sur la Table de consensus<sup>277</sup>.

Dans le cas des observateurs, l'apolitisme est de rigueur. Cette étiquette « apolitique » leur permet d'encadrer et de neutraliser les relations avec les responsables politiques et d'être crédibles face aux acteurs autochtones – crédibilité qui constitue une condition fondamentale à la mise en place et au bon déroulement de la procédure. Les observateurs doivent donc faire face à une double injonction : travailler pour légitimer la politique du gouvernement, tout en assurant la reconnaissance d'un droit des peuples autochtones. Un observateur de la Table de consensus du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) nous explique, au cours d'un entretien, qu'ils font bien attention à ne pas faire de travail politique, et ce en dépit des pressions de part et d'autre :

---

<sup>275</sup> Nous évoquerons plus précisément le rôle des observateurs dans le chapitre 4.

<sup>276</sup> <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/588/Informe.pdf?sequence=4> ;  
<http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/818/Informe.pdf?sequence=1> ;  
<http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/863?show=full>.

<sup>277</sup> L'observatrice du PNUD explique à ce sujet : « Le fait que nous n'ayons pas fait de compte-rendu tient au rôle des organes de contrôle des Nations unies. Les agences des Nations unies au Chili, telles que le PNUD, sont une sorte de facilitateur des définitions réalisées par les organes de contrôle des traités. C'est l'Assemblée des Nations unies, le rapporteur ou la commission de spécialistes de l'OIT qui font des observations. L'OIT a fait des commentaires concernant le Chili. Nous, en tant qu'agence des Nations unies, ce qui nous correspond, c'est, en fonction de cette voix publique, de prendre en charge les observations et les recommandations qui ont été faites par ces organes de contrôle, puis de développer des programmes et des politiques permettant au Chili de prendre en compte les commentaires qui lui ont été adressés. Tu fais un travail d'assistant technique pour les gouvernements, tu soutiens les organisations autochtones dans leur projet d'*empowerment*. Mais nous ne sommes pas une agence politique, nous sommes une agence technique qui ne définit pas si le pays respecte ou non les standards. Ça, c'est une question définie par d'autres organes, comme le rapporteur qui peut faire des observations pendant les procédures formelles d'évaluation du respect du traité. Sur la base de cette évaluation, nous travaillons pour combler tel ou tel déficit. C'est pas nous qui disons "c'est bien ou pas bien". Nous ne sommes pas une instance politique des Nations unies » (Maria Eliana Arntz, observatrice de la Table de consensus, entretien personnel, Santiago du Chili, janvier 2014).

Les peuples autochtones reconnaissent notre neutralité. Ils savent que nous avons un cadre de référence, les standards internationaux, et que nous nous attachons strictement à la Convention ; c'est ça notre univers. Les peuples autochtones voudraient qu'on prenne plus de distance avec le gouvernement, qu'on soit plus expressifs. On nous critique à ce propos, mais, en même temps, ils comprennent que nous sommes une garantie, que le gouvernement baisse le ton, que la partie adverse les respecte d'avantage, que c'est plus modéré si on est là. Personnellement, j'aurais voulu m'engager davantage dans le processus, dans la modération. Je pense que la Table de consensus en avait besoin. Mais, en même temps, la modération, c'est un travail à part entière qu'on ne peut pas assumer (Maria Eliana Arntz, observatrice de la Table de consensus, entretien personnel, Santiago du Chili, janvier 2014).

Un exemple de profil « d'observateur » est celui de Pedro Cayuqueo Millaqueo. Né à Puerto Saavedra, au cœur de la région d'Araucanía, il intègre la Table de consensus sous l'égide de l'Institut national des droits de l'homme (INDH). Lors de notre entretien, il explique son « double militantisme » dans la mesure où il est à la fois « observateur » et « activiste » mapuche<sup>278</sup>. Il affirme que son rôle d'observateur consiste à « s'assurer que le processus soit mené en accord avec les standards internationaux ». Il a toutefois conscience que la neutralité de sa mission est difficile à respecter, car « séparer les rôles » n'est pas chose aisée. Dans sa jeunesse, il a été directeur universitaire et a participé à l'organisation autonomiste Coordinadora Arauco-Malleco (CAM) qui privilégie une voie non institutionnelle dans la défense des droits autochtones. Aujourd'hui, son rapport à l'État est tout autre. À un engagement plus radical, qui l'a conduit en prison durant sa jeunesse, s'ensuivent des actions politiques dans le cadre des règles du système étatique. Il devient membre fondateur du parti mapuche Wallmapuwen en 2005 et de l'organisation ENAMA. De plus, la tournure internationale que prend sa carrière à partir de son action au sein de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, ainsi que sa foisonnante activité journalistique (fondateur et directeur des journaux *Azkintuwe* et *MapucheTimes*, publications périodiques dans divers médias chiliens et étrangers), lui ont valu une reconnaissance publique et un rapprochement avec les institutions étatiques. Il est ainsi devenu une figure incontournable de la thématique autochtone au Chili.

---

<sup>278</sup> À l'époque, Pedro Cayuqueo était le vice-président de la Corporation de professionnels Mapuche (ENAMA).

#### **4.4. La tension entre militantisme et professionnalisme**

Ces différents cabinets-conseil, ONG ou prestataires universitaires, ont un profil tout aussi hétérogène que les services qu'ils proposent. Si leur regroupement dans la catégorie « professionnels » est un outil utile à l'analyse des métiers de la participation autochtone, il ne doit cependant pas cacher le fait que ces entités ne constituent pas un corps professionnel unifié. Pour autant, au-delà des diverses prestations qu'ils assurent, ils partagent, dans leur activité, une même tension entre militantisme et professionnalisme, phénomène que Magali Nonjon (2005) exprime dans la figure de l'« expert-militant ». Pedro Cayuqueo observe spontanément ce clivage au moment de notre entretien personnel en soulevant son activisme au sein d'une organisation autochtone et le devoir d'impartialité que prône sa mission d'observation, le paradoxe étant que, s'il a pu d'ériger en figure d'expert « neutre », c'est précisément grâce aux caractéristiques propres à son activisme. Le témoignage de Jorge constitue un exemplaire supplémentaire. Lors de notre entretien, il soulève le profil « d'expert technique » revendiqué publiquement, au détriment de la sensibilité militante afin de pouvoir se positionner face aux différents acteurs en jeu (État, peuples autochtones et organismes internationaux). Voici deux témoignages qui vont dans ce sens :

Les ONG qui travaillent sur ces sujets sont naturellement nos alliées. Mais, en tant que centre académique, on doit se différencier qualitativement des ONG. J'entends par là qu'on avait le souci de préserver notre plateforme d'autonomie académique, malgré une approche des problématiques autochtones qui répond sans doute à une sensibilité particulière. On devait donc avoir une perspective critique et ne pas être confondus avec une perspective de « tranchée » propre aux ONG, dans la mesure où elles répondent à un agenda déterminé ; ce sont des activistes. C'est pas une tâche facile, mais il était important de faire savoir que notre agenda était strictement technique et académique, en dépit des préférences idéologiques. Le fait de présenter notre agenda comme celui de la « mise en œuvre des standards internationaux », c'est ce qui nous a permis de nous asseoir avec le gouvernement, avec l'État, le Congrès ou les peuples autochtones. C'était ce que j'appelle la logique de la charnière (Jorge, avocat, entretien personnel, février 2014).

Alors, tu vois, la différence avec eux, c'est que ce sont des avocats d'ONG, ils ont tous leur agenda à eux. Et ce que réclament les peuples autochtones, c'est qu'ils ne veulent pas d'intermédiaire dans le rapport avec les entreprises. Que ce soit l'État ou les ONG, ils ne veulent pas d'intermédiaire, pas de

cabinet consultant, pas d'ONG, mais un contact direct, vrai, sans intermédiaire. Et moi, je suis pas un intermédiaire et je suis pas considéré comme un intermédiaire. Je suis vraiment considéré comme un avocat. Je défends la position de mes clients. Mais c'est dur de trouver des avocats avec cette mentalité : qui soient professionnels, dans un monde où la plupart sont des avocats d'ONG, d'entreprises ou de l'État. Mais ça c'est précieux. Je voulais vraiment faire le point là-dessus (Alonso, avocat, entretien personnel, janvier 2014).

La mise à distance avec la position d' « intermédiaire » de la part d'Alonso, ainsi que le rejet du discours politique par Jorge, témoignent d'une stratégie de démarcation opérée dans un contexte de forte concurrence sur le marché de la participation autochtone. La mise en valeur de l'expertise juridique, et tout particulièrement de l'approche des « standards internationaux », est liée à la volonté d'influencer l'application de la Convention n° 169 en assurant « indépendance » et « bonne tenue » des procédures participatives. Mais il faut comprendre que se « différencier qualitativement des ONG » suppose de mettre en avant les spécificités de l'offre propre à la « plateforme académique » pour se créer un marché et l'entretenir : « Le fait de présenter notre agenda comme celui de la "mise en œuvre des standards internationaux" était ce qui nous permettait de nous asseoir avec le gouvernement, avec l'État, le Congrès ou les peuples autochtones »<sup>279</sup>. Nous pouvons en déduire des différends entre les acteurs en jeu dans les activités liées à la participation et à la consultation des peuples autochtones. Des stratégies de différenciation et d'alliances sont alors mises en place dans un contexte marchand. Pour reprendre Nonjon (2005, p. 70), ces « professionnels de la participation » vont

« déployer dans leurs pratiques de nouvelles stratégies pour endosser ce rôle pour le moins équivoque consistant à valoriser leur étiquette militante tout en sachant la neutraliser quand cette dernière devient trop encombrante. Pour ce faire, certaines de leurs ressources militantes vont être conservées, valorisées et d'autres tout simplement occultées ».

### *Conclusion*

Pour conclure, les différents parcours des acteurs de la participation dévoilent à quel point il est réducteur de supposer une unité des agents du gouvernement. L'appartenance simultanée à

---

<sup>279</sup> Jorge, avocat, entretien personnel, février 2014.



plusieurs scènes d'interconnaissances montre que les individus évoluent dans une diversité de scènes sociales qui contribuent à leur formation en tant que personnes complexes (Beaud et Weber, 2012). Regarder de plus près les trajectoires des membres des procédures de participation autochtone, tour à tour définis selon l'interaction comme « autochtones », « fonctionnaires », « observateurs », « médiateurs » ou « conseillers », permet de rendre compte du cumul des positions, identités et rôles remettant en question les clivages institués.

Dans cette perspective, nous constatons que, lorsque nous portons notre attention sur le terrain de la participation autochtone, nous observons que ces dispositifs ont des effets dans la définition des identités individuelles et collectives. En déconstruisant la catégorie d'agent de la participation, nous avons pu appréhender les différences qui existent dans leurs approches et pratiques d'action, mais aussi saisir les enjeux que cette notion recouvre. À l'instar de la distinction opérée par Nonjon (2005, p. 107-108), nous avons vu que le pôle des professionnels de la participation « se caractérise avant tout par la priorité donnée à la mise en œuvre d'une démarche participative dans l'aide à la décision publique », catégorie qui se distingue d'un deuxième pôle d'individus qui « regroupe davantage des professionnels pour lesquels l'objectif principal d'une démarche participative est avant tout de redistribuer le pouvoir aux citoyens ». Dans le cas étudié ici, cette dernière catégorie est illustrée par la figure de l'« ethno-bureaucrate » soucieux des intérêts des peuples autochtones. Par ailleurs, l'utilisation du concept d'« ethno-bureaucrate » permet de reconnaître les spécificités de cette catégorie de sujets, et notamment de mettre en lumière la capacité de mobilisation de professionnels, intellectuels et militants autochtones pour la construction d'un projet politique articulé sur la base d'une identité ethnique, ainsi que leur volonté de se définir comme des « acteurs » dans les espaces du dialogue autochtone. L'espace de la participation autochtone institutionnelle peut ainsi être compris comme un lieu de « renégociation des altérités », à l'instar des Nations unies qui participent au jaillissement du collectif « peuples autochtones » et scelle l'émergence des autochtones en tant qu'acteurs de la construction du sujet autochtone (Bellier, 2012). De la même manière, dans les espaces de la participation institutionnelle, ce phénomène se traduit par le passage d'une situation dans laquelle les « Chiliens » parlaient et appliquaient les politiques autochtones, à une prise en charge de la question autochtone par des autochtones à qui on reconnaît l'expertise en raison de leur appartenance à un peuple autochtone, de leur revendication d'une connaissance scientifique, mais aussi de leur maîtrise du langage et des rapports de pouvoir.

## **Chapitre 5 :**

### ***Participer ou s'exclure des dispositifs de participation autochtone : édification de l'« Indien autorisé » et processus de marginalisation***

#### *Introduction*

Nous avons vu que l'institutionnalisation de la participation autochtone entraîne la constitution et la consolidation d'un corps d'agents publics dont le travail prend progressivement forme au cours de la mise en œuvre de la politique participative (chapitre 4). Nous proposons, dans le présent chapitre, une étude de l'engagement participatif, focalisée cette fois-ci sur le public de ces dispositifs, soit les participants qui se sont investis, mais aussi sur ceux qui ont déserté les dispositifs participatifs mis en place dans le cadre de la Convention n° 169 de l'OIT.

Nous allons analyser la manière dont la politique de participation autochtone cherche à intégrer les populations autochtones pour construire, par ce biais, une « citoyenneté culturelle » (Boccaro et Bolados, 2008). Nous verrons pourtant que, au niveau national, les instruments des politiques multiculturelles opèrent à partir d'un processus (involontaire) de sélection extrêmement strict des leaders qui participent à la délibération. Les parcours de participation montrent que ce sont les plus intégrés, c'est-à-dire ceux qui ont « réussi » dans la société chilienne, qui y participent. Il faut en effet un certain professionnalisme et une capacité à circuler entre différents espaces sociaux – les mondes mapuche et institutionnel chiliens – pour vouloir et pouvoir participer.

Par ailleurs, l'attention portée à la mécanique concrète de la participation dévoile les effets de celle-ci sur la définition des identités individuelles et collectives. À cet égard, nous soutenons qu'il existe, au sein de ces dispositifs, un processus de façonnage institutionnel. Pour s'ériger en tant que représentant légitime des autochtones, le participant autochtone fait gage de son origine ethnique, mais aussi de ses compétences professionnelles et politiques. De plus, l'attention portée aux parcours des non-participants permet de constater des appropriations variées de la participation institutionnelle. Pour certains autochtones, la participation au système représentatif exclut d'autres formes d'engagement institutionnel. D'autres autochtones restent défiants à l'égard de ces dispositifs en raison du contexte de répression et de violence historique à

l'encontre des peuples autochtones. Chez les plus radicaux, cette défiance se traduit par leur (auto-)exclusion de la participation institutionnelle. Les dispositifs de participation autochtone tendent ainsi à reproduire la hiérarchie sociale en conduisant l'action publique avec des autochtones qui sont, à l'image de l'« *Indio permitido* » (Hale, 2002, 2004), professionnels et compétents, et en marginalisant, et plus encore en criminalisant, des secteurs autochtones engagés dans l'action collective protestataire.

## 1. Le façonnage institutionnel du participant autochtone

La Table de consensus n'est pas construite comme une assemblée d'experts (juridiques ou autres) ou de parlementaires réunis pour rédiger des articles du décret. À cette conception plus traditionnelle de l'élaboration des lois se substitue ici une approche qui se veut participative et conforme à la Convention n° 169. Plutôt que de recourir à la seule expertise politique ou juridique, il s'agit de créer un espace de débat dans lequel le modèle de participation généré puisse être articulé dans un sens exemplaire et légitime. C'est pour cette raison que deux secteurs forment la Table de consensus. D'une part, on trouve la délégation gouvernementale, regroupant 25 personnes qui représentent les différents ministères concernés par la thématique de la consultation autochtone. Ce sont tous des professionnels, majoritairement des hommes, avocats âgés de 30 à 50 ans (cf. chapitre 4). D'autre part, y participent 44 délégués autochtones provenant des treize régions du pays et représentant les neuf peuples autochtones reconnus par la loi chilienne<sup>280</sup>. Les délégués mapuche sont majoritaires (41 %), suivis des dirigeants aymaras (23 %). Les autres peuples autochtones (Rapa Nui, Licanantay, Yagan, Colla, Diaguita, Kawascar et Quechua) ont chacun deux délégués<sup>281</sup>. Cette présence d'au moins un « représentant »<sup>282</sup> de chacun des peuples autochtones est bien entendu annoncée comme une garantie d'ouverture et de légitimité du débat. Elle se veut la traduction du souci de restituer l'ensemble des points de vue

---

<sup>280</sup> Rapport gouvernemental de la Table de consensus (2013), *op.cit.*

<sup>281</sup> Cette composition de la Table de consensus répond aux caractéristiques de la distribution de la population autochtone du Chili : le peuple mapuche est majoritaire (84,1 %), suivi du peuple aymara (6,3 %) et diaguita (3 %). Les autres peuples (Colla, Rapa Nui, Quechua, Yamana et Alacalufe) représentent au total 2,5 % de la population autochtone (Instituto Nacional de Estadísticas, Síntesis de resultados. *Censo 2012*. Santiago de Chile. Disponible en ligne sur : [www.censo.cl](http://www.censo.cl) [consulté le 7 janvier 2018]).

<sup>282</sup> Nous utilisons des guillemets car nous reprenons ici le concept utilisé par les délégués autochtones de la Table de consensus. Il faut signaler que le caractère représentatif des participants autochtones suscite des questionnements tout au long de la procédure participative.

pouvant être adoptés sur la question par les différents peuples autochtones. Néanmoins, derrière cette diversité apparente, due au fait d'être « Mapuche », « Aymara » ou « Kaweskar », se cache l'une des caractéristiques communes qui tendent à homogénéiser le secteur autochtone : premièrement, certains d'entre eux sont des professionnels autochtones qui partagent une approche développementaliste de la question autochtone. Deuxièmement, d'autres participants ont en commun une expérience des institutions étatiques, mais une expérience variée. Il s'agit en effet d'autochtones dont la trajectoire témoigne d'une certaine familiarité avec les organes de l'État qu'ils connaissent plus ou moins bien. Ces acteurs ont donc pour caractéristique principale de se situer à l'interface des espaces autochtones et de l'État. Le parallèle peut être fait avec les « interlocuteurs légitimes » étudiés par Bellier (2012) dans la scène internationale, qui se caractérisent à la fois par un ancrage au sein des Nations unies, de la société civile et leur formation en tant que leaders autochtones par les organisations internationales et les organisations de soutien. Avant d'analyser les différents profils des représentants autochtones de la Table de consensus, analysons le processus de constitution de celle-ci afin de contextualiser notre réflexion.

### **1.1. Formation de la Table de consensus**

Aborder le traitement institutionnel de la construction d'une norme à caractère multiculturel à partir de dilemmes binaires – « État » et « peuples autochtones » – est sans doute réducteur et ne permet pas de saisir la complexité des logiques sociales à l'œuvre par-delà les clivages institués. Il n'y a d'unité de vues ni au sein de « l'État » chilien, ni chez les « peuples autochtones ». Ces derniers constituent un acteur pluriel, fragmenté en de multiples causes, organisations et leaders. Il faut donc tenir compte des caractéristiques et stratégies des acteurs qui participent à l'élaboration de ce nouveau cadre de la politique multiculturelle. Derrière les objectifs affichés de « mise en œuvre de la Convention n° 169 » se cachent des intérêts particuliers et des enjeux de pouvoir.

D'un côté, la mise en place d'un mécanisme de protection des droits des peuples autochtones en dit long sur les difficultés que connaît le gouvernement, mais aussi les entreprises, pour mener à bien leur modèle de développement, ainsi que sur leurs tentatives pour pallier ces difficultés. Le

premier gouvernement de droite après vingt ans de gouvernement de la coalition de gauche – Concertation des partis pour la démocratie<sup>283</sup> – cherche à renforcer sa légitimité sur la scène politique et économique en apportant une solution au problème de la judiciarisation croissante des projets de développement (miniers, forestiers et énergétiques) (cf. chapitre 3). À leurs yeux, s’investir dans la mise en œuvre de la Convention n° 169 serait avant tout un moyen de libérer les projets économiques des entraves causées, entre autres, par l’opposition autochtone.

D’un autre côté, les premiers acteurs autochtones à s’investir dans la Table de consensus ont une vision et un positionnement tout particuliers concernant la question autochtone, qui ne sont pas forcément représentatifs de l’ensemble des peuples autochtones. En effet, si l’on regarde de plus près le processus de convocation de la Table de consensus, il est possible de soulever quelques caractéristiques essentielles des autochtones qui y participent et qui constituent des clés importantes pour comprendre leur vision de la question autochtone.

En août 2012, le gouvernement chilien rend publique la « proposition d’une nouvelle réglementation de consultation et de participation » aux organisations autochtones du pays. Plus de 150 ateliers ont alors lieu sur l’ensemble du territoire chilien afin de diffuser cette proposition<sup>284</sup>. Des représentants autochtones convoquent ensuite la « Grande rencontre des peuples autochtones » organisée par la CONADI où se réunissent plus de 230 représentants et dirigeants autochtones du pays pour discuter la proposition, présenter leurs observations et élaborer leur propre contre-proposition<sup>285</sup> (cf. Schéma n°2). Cette rencontre est marquée par de vives discussions allant bien au-delà du sujet de la consultation, et à partir desquelles les représentants autochtones prennent position quant à leur éventuelle participation et à leur rôle dans le processus de consultation. De façon générale, deux thématiques sont débattues lors de cette rencontre : certains expriment les conditions qui facilitent ou font obstacle au dialogue avec le gouvernement en matière de consultation et de participation autochtone ; d’autres soulèvent plutôt des observations concernant plus spécifiquement la proposition présentée en août 2012 par

---

<sup>283</sup> La Concertation des partis pour la démocratie – la Concertación – est une coalition des partis politiques de gauche, de centre-gauche et du centre, au pouvoir depuis la fin de la dictature (1990) jusqu’à 2006, année où Sebastián Piñera, du parti de centre-droit Renovación Nacional, remporte l’élection présidentielle.

<sup>284</sup> Rapport gouvernemental de la Table de Consensus : *Informe Trabajo Mesa de Consenso. Consulta Indígena Nueva Normativa de Consulta de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT*, 6 août 2013.

<sup>285</sup> À cette occasion, le rapporteur spécial des peuples autochtones des Nations unies, James Anaya, a participé par vidéo-conférence afin de présenter ses propres observations sur la proposition gouvernementale. C’est aussi le cas d’une représentante de l’OIT-Chili, Kirsten-Maria Shapira, qui a fait une présentation sur « la portée du droit à la consultation établie par la Convention n° 169 de l’OIT ». Les Nations unies (Chili) a également été invité afin de réaliser un rapport sur la rencontre. Source : Rapport gouvernemental de la Table de Consensus (2013).

le gouvernement. Pour ce qui est du premier point, tous les groupes s'accordent sur la nécessité d'abroger le décret n° 124<sup>286</sup>. Les participants pointent aussi d'autres sujets problématiques pour la poursuite du dialogue, telles les mesures administratives et législatives qui affectent les peuples autochtones qui n'ont pas été soumis à la consultation (comme, par exemple, la loi de la Pêche, la loi de Développement Forestier ou le règlement du SEIA<sup>287</sup>).

La « Grande rencontre des peuples autochtones », mise en cause par des secteurs autochtones significatifs, connaît l'éloignement et le retrait de nombreux délégués. Néanmoins, le gouvernement, les organisations et les représentants autochtones qui ont bien voulu continuer le processus de dialogue s'accordent sur la création d'une nouvelle instance pour donner suite aux négociations. C'est un groupe qui ne représente pas plus de 20 % du total des participants de la « Grande rencontre des peuples autochtones » qui acceptent de poursuivre les négociations. Autrement dit, ce n'est qu'une minorité de l'assemblée qui décide de poursuivre le dialogue avec le gouvernement en vue de l'élaboration du règlement de la Convention n° 169. Pour ce faire, ces délégués créent une Commission nationale de consultation, comptant au moins un représentant de chaque peuple autochtone, afin de prendre place au sein de la Table de consensus et de poursuivre le travail d'élaboration de la nouvelle réglementation.

Quant aux autres participants, ils expriment leur désapprobation de la forme du processus de consultation mené par le gouvernement et tentent de poser des conditions pour la poursuite du dialogue – conditions qui seront refusées par le gouvernement<sup>288</sup>. Ils ne participeront finalement pas de la Table de consensus. Néanmoins, à cette occasion, ils s'organisent sous forme d'association (*Pueblos originarios unidos*) tout en revendiquant l'organisation du processus d'élaboration du règlement de la consultation à l'écart de l'État et en formulant des critiques tout au long du déroulement de la Table de consensus. Ce regroupement va peu à peu s'effriter, et

---

<sup>286</sup> Le décret n° 124, qui rend effective la Convention n° 169 et que le règlement en discussion est censé remplacer, est mis en place par le gouvernement de Michelle Bachelet sans qu'une consultation préalable des peuples autochtones ait été menée. Ce décret a suscité de fortes critiques tant sur son fond que sur sa forme (cf. chapitre 3).

<sup>287</sup> Le règlement du Service d'évaluation de l'impact environnemental (SEIA) concerne tout particulièrement les peuples autochtones du fait qu'il régule les procédures de consultation de ces derniers dans le cas de projets d'investissement.

<sup>288</sup> Un groupe d'autochtones exige : la dérogation du décret 124 avant le 20 décembre 2012 ; l'arrêt de la violence et la démilitarisation immédiate des territoires sur lesquels vivent des peuples autochtones ; la fin de tous les processus de consultation en cours ; l'élargissement des délais imposés par le gouvernement ; la démission du directeur de la CONADI ; et le retrait du règlement du SEIA. Ce même groupe refuse également la méthode de consultation du gouvernement, la loi sur la pêche, ainsi que toutes les mesures concernant les projets d'investissement. Un autre groupe d'autochtones exige pour la poursuite des négociations : la création d'une nouvelle consultation autochtone organisée par les peuples autochtones ; de continuer le processus de diffusion et d'information de la Convention n° 169 ; et la collaboration de l'OIT.

certains de ses membres vont finalement intégrer la Table de consensus.

## **1.2. La rencontre annuelle d'ENAMA : entre ethnicité et modernité**

À ses débuts, la base de la Commission nationale de consultation était principalement constituée de membres de l'organisation Encuentro Nacional Mapuche - ENAMA (Rencontre nationale mapuche). Cette organisation a eu un rôle central dans l'élaboration des premières versions du règlement proposé par le secteur autochtone de la Table. Richard Caifal, avocat et porte-parole d'ENAMA, nous explique :

[Lors de la « Grande rencontre des peuples autochtones »,] l'ENAMA a présenté sa volonté de dialoguer avec le gouvernement au sujet du règlement et de présenter une contre-proposition. Nous [ENAMA] avons déjà avancé dans l'élaboration d'une contre-proposition. Nous avons alors décidé ce même jour de créer un groupe de travail pour poursuivre ce travail. Évidemment, ça a provoqué le refus du reste des participants. Nous étions d'accord avec eux sur certains points, mais nous pensions qu'il était toutefois nécessaire d'avancer dans la discussion du règlement. C'est ainsi que nous avons constitué un groupe d'environ trente personnes, parmi lesquelles au moins quinze étaient d'ENAMA. D'autres dirigeants s'y sont joints par la suite pour dialoguer et participer afin d'examiner la proposition gouvernementale (Richard Caifal, porte-parole d'ENAMA, entretien personnel, Temuco, octobre 2014).

Fondée en 2011, l'ENAMA regroupe des professionnels Mapuche de diverses disciplines, « qui sont parvenus à se distinguer dans la société chilienne et mapuche »<sup>289</sup>. C'est le lieu de rencontre d'une classe moyenne formée de professionnels et de techniciens issus de l'incorporation massive de jeunes Mapuche dans l'éducation supérieure à partir des années 1990. Ayant pour objectif explicite d'influencer la politique autochtone, l'ENAMA forme des jeunes dirigeants et organise annuellement une conférence dont la dernière a réuni plus de 4 000 personnes en 2015.

Lors de notre enquête de terrain au Chili, nous nous sommes rendus dans la région d'Araucanía pour rencontrer des délégués Mapuche ayant participé à la Table de consensus. À ce moment-là se tenait, à Temuco, la deuxième rencontre annuelle de l'ENAMA où nous avons retrouvé de nombreux acteurs de la Table de consensus. La rencontre à laquelle nous avons assisté en 2013

---

<sup>289</sup> ENAMA : [www.enama.cl](http://www.enama.cl) [consulté le 7 janvier 2018].

s'est tenue dans le grand Hôtel-Casino Dreams de Temuco sous l'appel au « dialogue politique et au rétablissement de la confiance entre l'État chilien et le peuple mapuche ». On y trouve alors des autochtones, des autorités gouvernementales, des délégués diplomatiques, des personnalités du monde du journalisme, des étudiants, etc. constituant un public hétérogène d'un total de 200 personnes environ. Les participants sont reçus sur une musique d'ambiance aux sonorités « autochtones », avec un « cocktail ethnique » servi par des hôtesse d'accueil souriantes, soigneusement préparées et portant des tenues mapuche « traditionnelles ». L'évènement a un caractère médiatique : journalistes, caméras et photographes y assistent, prennent des photos et réalisent des interviews. À l'appel du *kul kul*, instrument de musique mapuche qui s'invite ici comme référence folklorique, les invités sont appelés à se rendre dans la grande salle de conférence. Le président de l'ENAMA, Hugo Alcamán<sup>290</sup>, ouvre la rencontre avec des mots de bienvenue, en rappelant la trajectoire de l'organisation de professionnels mapuche et en pointant le rôle que celle-ci a joué pour rendre visibles les revendications du monde autochtone. S'ensuivent les intervenants de la rencontre, parmi lesquels le ministre du Développement social, Bruno Baranda, qui résume, en s'appuyant sur des données et des chiffres, les principales actions menées par son gouvernement en matière autochtone. Puis, Antonio Molpeceres, coordinateur du Système des Nations unies au Chili, prend la parole, suivi de l'ambassadeur anglais au Chili, Jon Benjamin, qui, dans son intervention, célèbre les bienfaits d'une telle rencontre qui permet de montrer au monde qu'il existe d'autres autochtones que ceux qui critiquent ou protestent :

Il y a aussi des communautés mapuche, des professionnels et des entrepreneurs qui cherchent à favoriser, de façon constructive, le développement du pays et de leur peuple, dans un cadre harmonieux et positif, qui prétend construire, entendre et accepter la diversité ethnique nationale.

Dans la deuxième partie de la rencontre, le porte-parole de l'ENAMA, l'avocat Richard Caifal, expose les dix propositions de l'organisation pour construire un « Chili plurinational ». Pour finir, un panel de journalistes analyse les relations entre les médias et la thématique autochtone. La clôture de l'évènement est assurée par le ténor d'origine mapuche, Miguel Ángel Pellao, qui

---

<sup>290</sup> Hugo Alcamán est, par ailleurs, conseiller du gouvernement de Piñera en matière autochtone. Né en 1955, marié et père de cinq enfants, Hugo déclare avoir grandi dans une famille mapuche traditionnelle, de classe moyenne-haute. Son père, le premier professionnel de sa communauté, était ingénieur civil, ce qui a assuré une bonne éducation à Hugo qui est devenu officier (à présent à la retraite) des Forces aériennes du Chili (FACH), ingénieur commercial et détenteur d'un Master en gestion touristique. En ce qui concerne la question autochtone, il dit promouvoir le dialogue, et soutient le gouvernement dans la mise en place de la Table de consensus.



interprète des œuvres de musique classique et populaire<sup>291</sup>.

### **1.3. « Participer au développement de la société chilienne »**

La rencontre annuelle de l'ENAMA semble être une occasion, pour ces « autochtones professionnels », de s'ériger en porte-parole habilités à tenir un discours légitime sur les Mapuche et leurs revendications. Il s'agit de montrer leur position de savoir sur leur propre culture et leurs réalisations concrètes en tant que communauté culturelle et politique. En revanche, cette initiative visant à promouvoir leur identité et à rendre publique leur exigence de reconnaissance par la société chilienne est paradoxalement réalisée sous le registre *wingka*, ou occidental, montrant la culture autochtone sous une dimension stéréotypée et folklorique. Dans cet événement public, l'ENAMA met en valeur certains aspects de la culture mapuche – vêtements, musique, cuisine – au travers d'une esthétique et de règles conventionnelles. Par exemple, les habits « traditionnels » des hôtesse d'accueil sont soumis à des critères occidentaux d'élégance et de sobriété. De même, les interventions d'instruments musicaux et de chants Mapuche sont conçues dans une logique de divertissement qui ne permet pas d'appréhender leur dimension cérémoniale. Quant aux aliments représentatifs de la culture mapuche, ils sont servis sous forme d'apéritif. En définitive, les aspects de la culture mapuche qui sont mis en avant sont vidés de leur contenu. De plus, les éléments exposés sont les plus communément reconnaissables par un public « chilien » ou étranger. Le public découvre ainsi l'« authenticité » de la culture mapuche par le biais de lieux communs et de formes conventionnelles. Plus que de découvrir des significations nouvelles de la culture mapuche, le public voit sa vision stéréotypée du Mapuche se renforcer. Par ailleurs, l'image de l'Autochtone qui en ressort est celle d'« Indiens modernes » s'étant intégrés dans la société chilienne tout en conservant leur ancrage ethnique. Une modernité qui se manifeste en premier lieu dans les allures de show de la rencontre : des intervenants à l'image de « vedettes » ; une scénographie dans un hôtel luxueux et imposant par sa grandeur et son architecture circulaire à façade vitrée et avec des salles d'événements tapissées en rouge et éclairées par des néons de couleur ; et un public qui n'hésite pas à manifester son soutien par des salves d'applaudissements. Qui plus est, cette image de l'Autochtone « moderne » traduit une ouverture à la société chilienne

---

<sup>291</sup> Journal de terrain, Temuco, 29 octobre 2013.

qui cherche, en contrepartie, une reconnaissance de la culture mapuche. Les professionnels mapuche de l'ENAMA affirment, à travers cet événement, leur estime d'eux-mêmes, ainsi que leur intention de modifier le regard longtemps discriminant et méprisant porté sur eux. Les exposés de Mapuche « ayant réussi », à l'image du *self made man*, au sein de la société chilienne ou internationale, en tant qu'architectes ou musiciens par exemple, et la relation au travail qui est ainsi défendue promeuvent les valeurs de réussite, d'effort et de prestige. Ce discours valorisant une forme d'intégration et de participation à la société chilienne est manifeste dans les propos du président de l'organisation, Hugo Alcamán :

ENAMA a été créée en 2011 avec l'idée de faire connaître la société mapuche au travers de Mapuche. Pour changer les paradigmes, il faut commencer par ça : qu'ils sachent que nous participons au développement du pays<sup>292</sup>.

Un exemple du profil mis en avant par l'ENAMA est celui d'Enrique qui a été invité à la rencontre en 2012 pour exposer sa réussite professionnelle, retracée dans l'extrait d'entretien qui suit :

Enquêteur : Comment êtes-vous devenu membre de la Table de consensus ?

Enrique : Je pense que, dans la vie, on prend conscience de certains sujets, et mon réveil culturel, c'est-à-dire la prise de conscience que je suis différent, s'est fait lors de mes études de primaire [il sourit]. Je souris car je m'en souviens avec joie aujourd'hui, mais, à ce moment-là, c'était pas amusant, les premiers indices de ma différence par rapport à la société. Quand mes camarades de classe se moquaient de moi, ils me disaient « Indien de merde ». Jusqu'à ce qu'un jour où j'en ai eu assez, je suis allé voir mon père et je lui ai demandé : « Papa, j'ai un problème ». Je lui raconte et il sourit : « Oui, pour eux, t'es un "Indien de merde", mais, pour moi, t'es mon fils adoré qui a une grande responsabilité, car tu portes mon nom. Mon nom est ton nom et n'oublie jamais que tu t'appelles comme moi. Tu as donc deux possibilités : soit tu marches comme un "Indien de merde", soit tu marches avec fierté, comme un Indien distingué, parce que tu portes mon nom ». Et c'est à ce moment-là que j'ai commencé à marcher d'une façon différente. Cette anecdote s'est passée à Temuco. Mon père est originaire de la communauté Marinao Inalaf, dans la commune de Gorbea, à 40 minutes de Temuco. Il est arrivé à Temuco à la recherche de meilleures opportunités ; il s'est dé-culturalisé un peu du thème communautaire et s'est installé à Temuco. Et, pour ma part, ma rencontre avec la communauté s'est faite pendant les périodes des vacances d'hiver et d'été.

---

<sup>292</sup> Entretien avec Hugo Alcamán, Journal *El Austral* de Temuco, dimanche 3 juin 2012. Disponible en ligne sur : <http://www.australtemuco.cl/impresa/2012/06/03/full/41/> [consulté le 7 janvier 2018].

Mon grand-père paternel parlait 90 % *mapudungun* et 10 % espagnol. Et la communication était fluide, car ma grand-mère traduisait. C'est la deuxième expérience culturelle très forte. [...] À partir de la conversation avec mon père, il y a un avant et un après. L'avant, pour moi, ça a été très difficile, car s'intégrer dans la société, sentir qu'on te marche dessus, sentir la discrimination, se sentir différent et que ton nom te détermine ; c'est un avant qui, pour moi, dans la mesure où c'est très désagréable d'en parler, je l'ai effacé de ma mémoire. [...] J'ai décidé de prendre le chemin que d'autres autochtones n'ont pas pris. J'ai intégré le monde académique, j'ai commencé à étudier comme un malade : j'ai un doctorat, un Master, je suis ingénieur. Tu te rends compte ?! Et ce chemin, c'est pas un chemin facile. Et c'est pour ça que je suis venu à Santiago. J'ai aussi fait des études en Espagne. Au retour de toutes ces aventures, différentes organisations Mapuche ont commencé à m'appeler. Et une d'elles, une association constituée de professionnels autochtones Mapuche [ENAMA], m'a invité à participer à une de ses rencontres, en guise d'exemple, pour témoigner de mon expérience. [...] J'ai pris très au sérieux l'ordre de mon père, je sais pas si ça se voit, je ne suis pas un Mapuche quelconque. [...]

Enquêteur : Vous êtes donc membre de la Table de consensus en tant qu'adhérent d'ENAMA ?

Enrique : Dans un premier temps, oui. J'ai intégré la Table en tant que représentant de cette organisation [ENAMA] qui m'avait invité pour raconter mon expérience. Car il y a beaucoup de Mapuche qui me voient comme un exemple à suivre – entre nous, ça me plaît pas, mais je l'accepte dans le sens où on me regarde comme une personne qui a réussi. Je donne des cours ici [Université de Santiago du Chili-USACH], je travaille au ministère des Relations extérieures [il me montre avec fierté le badge accroché à une ficelle passée autour de son cou]. Et c'est là qu'on retrouve les codes occidentaux. C'est pas la même chose quand un dirigeant quelconque affirme quelque chose et quand c'est Enrique Marinao, docteur en sciences des entreprises, qui le dit (Enrique Marinao, peuple mapuche, entretien personnel, novembre 2013).

Le fait de ne pas être un « Mapuche quelconque » et d'avoir su « se faire une place » dans la société chilienne est perçu comme un atout qui justifie sa présence au sein de la Table de consensus. Cette mise en récit d'une histoire de vie faite de dépassement de soi et de fierté de l'identité autochtone apparaît comme un fil conducteur qui donne sens et légitimité à l'engagement présent. Le fait d'être « professionnel », universitaire et fonctionnaire est présenté comme l'heureux aboutissement d'un parcours traversé de discriminations. Il ne s'affiche pas comme une victime du racisme, mais, bien au contraire, comme une personne qui a su établir une alliance entre les mondes mapuche et chilien. En suivant Bengoa (2011, p. 133), nous pouvons dire que ce discours est propre à une catégorie spécifique d'acteurs autochtones qui mettent en avant leur « citoyenneté nationale » tout en concevant l'ethnicité comme un « ancêtre » ou une

« origine ». Ils font « un usage instrumental de l'ethnicité : ils revendiquent leurs ancêtres mapuche de manière à faire, grâce à cet appui, un saut vers la modernité ». Cette forme de citoyenneté s'oppose à la « citoyenneté ethnique », qui implique une appartenance presque exclusive à un peuple autochtone déterminé et dont la posture « ethno-nationaliste » exclut toute coopération avec l'État.

En définitive, l'ENAMA – une organisation qui a pour mission de contribuer à l'accès des communautés autochtones à la modernité et qui, plus largement, revendique une modernisation autochtone par les microentreprises et l'innovation – se rapproche des propositions gouvernementales de l'époque en matière autochtone. De plus, la nécessité pratique du gouvernement de nouer des liens avec les autochtones pour mener à bien sa politique s'allie à la volonté de la nouvellement fondée organisation ENAMA de se consolider sur la scène publique. Le nouveau canal institutionnel que représente la Table de consensus apparaît donc, pour cette dernière, comme une opportunité de faire converger ses intérêts tout en mettant en œuvre une approche développementaliste de la question autochtone. Le fait que la création de la Table de consensus résulte en premier lieu d'une convergence d'intérêts et de stratégies diverses n'exclut pas la possibilité que des acteurs autochtones au profil différent se joignent au processus de consultation autochtone.

## **2. Des représentants autochtones professionnels et compétents**

Nous avons vu que les interlocuteurs autochtones de l'État ont évolué au rythme des transformations du mouvement autochtone au Chili depuis la fin de la dictature et des politiques autochtones mises en place par les gouvernements successifs depuis 1990 (cf. chapitre 2). À titre d'exemple, lors des élections qui allaient mettre fin à la dictature de Pinochet en 1989, le candidat présidentiel de la coalition de gauche, Patricio Aylwin, négocie avec l'ensemble des organisations autochtones du Chili qui s'étaient engagées auprès des partis de l'opposition dans la lutte contre la dictature et se sont regroupées dans le Consejo Nacional de Pueblos Indígenas de Chile (Conseil national des peuples autochtones du Chili). Pour sa part, le président Ricardo Lagos (2000-2006) privilégie les relations avec des interlocuteurs « experts » (tels l'historien José

Bengoa ou l'avocat José Aylwin) qui appartiennent à une élite politique et intellectuelle et qui se regroupent finalement dans la Commission vérité historique et nouveau traitement des peuples autochtones. Si ces exemples sont bien évidemment schématiques, ils ont néanmoins l'avantage de mettre en lumière la différence avec les interlocuteurs des processus de consultation autochtone plus récents et, tout particulièrement, avec ceux de la Table de consensus.

Les participants autochtones de ce dispositif peuvent difficilement être regroupés sous une même étiquette « sociale », « politique » ou « intellectuelle ». Au sein de la Table de consensus, on trouve des dirigeants ayant participé à l'élaboration de la politique autochtone sous le gouvernement du président Patricio Aylwin, des conseillers de la CONADI, des membres d'associations autochtones liées à la culture, à l'éducation ou à la santé, des intellectuels autochtones (éducateurs interculturels, anthropologues, sociologues, etc.) et d'autres ayant une expérience à l'international dans la défense des droits des peuples autochtones ou, au contraire, menant une lutte locale dans des conflits avec des entreprises extractives. Mais, par-delà cette hétérogénéité, un trait commun se dégage, tendant à faire du dispositif participatif le point de ralliement de multiples formes d'engagement pour les droits (territoriaux, culturels, politiques) des peuples autochtones – engagement qui se traduit par une expérience commune et diverse des institutions étatiques. Pour illustrer nos propos, nous allons retracer quelques profils d'autochtones.

### ***2.1. Des professionnels et des militants autochtones investis dans la participation***

Premièrement, parmi les acteurs autochtones investis dans les procédures de participation, on trouve des autochtones ayant développé des projets de micro-entrepreneuriat autochtone en étroite relation avec les gouvernements locaux. Prenons, par exemple, le cas de Beatriz, représentante des Mapuche urbains à la Table de consensus. Beatriz est née dans une communauté autochtone de Lumaco, une localité située à une centaine de kilomètres de Temuco, la capitale de l'Araucanía. En 1980, à l'âge de 21 ans, elle part vivre à Santiago pour retrouver sa sœur qui y vivait depuis quelques mois. Grâce à une année d'études en comptabilité, elle trouve un emploi de vendeuse dans une pharmacie, dans la riche commune de Las Condes, à Santiago. Avec les difficultés de la vie urbaine et la nostalgie du sud, Beatriz ne cesse de voyager à Temuco

où elle essaye de se rapprocher des organisations autochtones de la région. Néanmoins, « là-bas j'essayais de donner mon opinion, de dire quelque chose, mais j'étais pas prise en compte, car j'étais perçue comme une Mapuche de la ville, qui n'a pas de problèmes économiques, ni de problèmes de terres. À leurs yeux, je n'étais pas Mapuche », nous confie-t-elle. Beatriz, sa sœur et quelques amies décident alors de créer une organisation mapuche à Santiago : « On se retrouvait sur une place ou on allait dans la commune de Cerro Navia pour travailler avec les enfants, leur apprendre des choses : musique, danse, *mapudungun*. On s'amusait. On parlait de notre culture, on la pratiquait »<sup>293</sup>. Avec le temps, le groupe s'agrandit et, en 1985, il peut enfin louer un espace propre pour se retrouver. Ses membres cherchent d'autres organisations Mapuche dans l'intention de créer des liens et de s'agrandir.

À l'époque, on a rencontré l'organisation SERPAJ (Service paix et justice)<sup>294</sup> où il y avait quelques Mapuche qui y participaient. Mais leur thématique était celle des prisonniers politiques, et nous, on comprenait pas grand-chose à tout ça. On a décidé de rester entre nous et de garder le contact avec d'autres organisations qui surgissaient un peu partout : à La Florida, La Granja, La Pintana, Cerro Navia, Huechuraba, Lo Prado, etc. (Beatriz, entretien personnel, Peñalolén, Santiago de Chile, septembre 2013).

Par la suite, Beatriz participe aux discussions pour l'élaboration de la Ley Indígena. Une fois la loi 19 253 promulguée, naît la CONADI et, en 1994, « on [lui] propose d'être conseillère de la CONADI ». B.P. devient ensuite conseillère élue de la CONADI jusqu'en 1998. Puis, elle travaille à la mairie de Peñalolén, à Santiago, en tant que responsable du bureau des peuples autochtones. Au début des années 2000, Beatriz et son association obtiennent du ministère des Biens Nationaux un terrain en commodat pour s'y installer. C'est sur ce terrain qu'ils construisent leur *ruka*<sup>295</sup> avec des fonds de la CONADI et que l'association Folilche Aflaii (« Gens de racines éternelles ») prend ses racines. Beatriz nous reçoit dans cette *ruka*, vêtue d'une tenue mapuche traditionnelle. C'est là qu'ils donnent des cours de culture, de cuisine et de plantes médicinales mapuche, et, quatre fois par ans environ, une *machi*<sup>296</sup> vient pour soigner les gens qui ont pris rendez-vous au préalable. Ils reçoivent aussi des élèves dans le cadre de visites organisées par les écoles. Et des événements particuliers peuvent être organisés pour montrer la culture et la cuisine

---

<sup>293</sup> Beatriz, entretien personnel, Peñalolén, Santiago de Chile, septembre 2013.

<sup>294</sup> La SERPAJ est une organisation constituée légalement en 1977, mais dont les activités ont commencé dans la clandestinité en 1974 pour la défense des droits humains au Chili.

<sup>295</sup> Une *Ruka* est une maison traditionnelle mapuche.

<sup>296</sup> Un *Machi* est un guérisseur traditionnel et une autorité religieuse pour les Mapuche.

mapuche. Un de leurs clients habituels est la mairie de Maipú pour laquelle ils organisent des cocktails et des déjeuners mapuche avec des produits typiques, tels que les *sopaipillas* (tortilla de farine de blé), le café de blé, le *muday* (boisson de blé) et le *katuto*, le pain mapuche.

Pour sa part, Samuel, *lonko* [chef territorial] et responsable du projet de médecine mapuche dans la commune de La Florida à Santiago, a monté un projet dans le cadre du système institutionnel. Depuis l'année 2000, la communauté mapuche Kallfulikan de la Florida « diffuse, promeut et développe un modèle et un système de santé en accord avec les connaissances et savoirs ancestraux, et exerce la pratique de la médecine mapuche au travers de méthodes préventives, de pratiques curatives et de l'utilisation de plantes médicinales »<sup>297</sup>. Cette activité a lieu dans une *ruka* installée dans les jardins d'un centre de santé public, « Los Castaños », de la commune de La Florida, où nous sommes reçus par Samuel (voir photographie n°12). Dans les années 1990, le gouvernement développe une initiative visant à rendre le système public de santé plus inclusif. Pour ce faire, il met en place des services de santé interculturels dans les communes du pays comptant une forte population autochtone. C'est dans ce cadre que naît, il y a plus de quinze ans, ce centre médical mapuche où le *machi*, Manuel, reçoit les patients : « Le *machi* voit à travers l'urine et fait un diagnostic du problème du patient. Il s'appuie aussi sur des informations concernant l'histoire personnelle du patient avant de lui donner un traitement à base d'infusions d'herbes médicinales qui sont préparées ici même ». Le centre a une clientèle d'environ 130 patients, dont 85 % n'ont pas de nom autochtone : « On ne fait pas de différence, car notre tradition dit qu'il ne faut pas faire de différence », affirme Samuel. Pour lui, le succès de cette initiative est « la preuve palpable que la vie en commun dans un même territoire est possible, et ce sans regarder la culture mapuche comme inférieure. Et le grand responsable de tout ça, c'est l'État ».

Dans le domaine de l'éducation, nous pouvons évoquer le cas de Juana, présidente de l'association mapuche Kiñe Pu Liwen [Lever du jour] de la commune de La Pintana. Cette association a été fondée en 1997 par 25 familles d'origine mapuche ayant émigré à Santiago depuis la région d'Araucanía (de Lautaro, Nueva Imperial, Cholchol, Carahue et Puerto Saavedra, notamment) dans le but de partager un vécu et une expérience commune des coutumes du peuple mapuche. En 2002, l'association obtient un terrain en commodat où les membres construisent une *ruka* grâce à un financement du Fondart (Fond gouvernemental consacrés aux

---

<sup>297</sup> Samuel, entretien personnel, La Florida, Santiago de Chile, septembre 2013.

arts). Depuis, les membres de Kiñe Pu Liwen développent, en alliance avec des écoles maternelles et primaires de la région métropolitaine et de quatre éducateurs interculturels, un projet éducatif autour de l'enseignement de la culture mapuche<sup>298</sup>. Ce projet s'est développé dans le cadre du programme d'éducation interculturelle bilingue de la municipalité de La Pintana que Juana a coordonné à la fin des années 2000. Ayant suivi une formation d'éducateur interculturel bilingue à l'Universidad Autónoma Indígena Intercultural de Colombie, Juana s'est spécialisé dans le domaine de l'éducation et de la prévention du VIH-SIDA dans une perspective interculturelle. Elle a, par exemple, participé à la réalisation d'un matériel didactique pour diffuser les recommandations de l'OIT en matière de VIH-SIDA<sup>299</sup> (Cheuquepan, 2011) et fait des interventions sur ce sujet dans la *ruka* de l'association, dans le cadre de la Canadian Aboriginal AIDS Network (CAAN). L'association organise aussi des célébrations traditionnelles, à l'instar du *We Trupantu*, le nouvel an mapuche, et participe à des congrès sur la langue et la culture autochtones.

D'autres autochtones de la Table de consensus ont, pour leur part, une expérience préalable avec des organes de l'État – expérience plutôt liée au développement de projets industriels. Ces projets doivent se soumettre à une procédure du Service d'évaluation d'impact environnemental (SEIA) du ministère de l'Environnement et dans laquelle le facteur autochtone est également pris en considération. De fait, cette procédure inclut un processus de consultation autochtone auquel de plus en plus d'autochtones sont confrontés. C'est, par exemple, le cas de certains délégués des régions du nord du Chili où le développement de projets miniers est très important et affecte directement les communautés autochtones. C'est ainsi que commence l'engagement de Mirna (du peuple colla), présidente de la communauté Colla Pacha-Churicay, auprès du peuple colla. En 2012, Mirna est élue présidente de la Table provinciale autochtone Copiapó-Chañaral, instance créée dans l'objectif d'aider les communautés autochtones concernées par des procédures de consultation réalisées par le SEIA. De part cet engagement, Mirna déclare :

---

<sup>298</sup> Cheuquepan J. 2004, « La experiencia del trabajo en la ruka con estudiantes de la comuna de La Pintana », V Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, San Felipe. Disponible en ligne : <https://www.aacademica.org/v.congreso.chileno.de.antropologia/117.pdf> [consulté le 31 mai 2018].

<sup>299</sup> Cheuquepan J. 2011, *Küme Mongen – Por una vida sana, Material didáctico sobre el VIH y el sida con una visión intercultural. Una introducción a la Recomendación sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo*, document n° 200 de l'OIT. Disponible en ligne sur : [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/2011/material\\_didactico\\_VIH\\_para\\_CD.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/2011/material_didactico_VIH_para_CD.pdf) [consulté le 31 mai 2018].



On a l'habitude de lire les études [d'évaluation d'impact environnemental], de les lire, mais pas toujours de les comprendre ! Et on a donné notre opinion à travers cette procédure de consultation. On connaît la loi au niveau des conséquences pratiques. Par exemple, on sait qu'une fois le processus de consultation ouvert, on a que 90 jours pour donner notre opinion. Si tu la donnes pas dans les temps stipulés, t'es pas pris en compte. On sait donc ce que ça veut dire d'appliquer la loi. C'est pour ça qu'on s'est organisés et qu'on est aujourd'hui présents à la Table de consensus (Mirna, entretien personnel, Santiago de Chile, septembre 2013).

Les profils retracés montrent que la Table de consensus s'appuie sur une élite autochtone qui se distingue du reste de la population autochtone par son capital scolaire, son activité professionnelle, son militantisme au sein d'une organisation à caractère identitaire<sup>300</sup>, mais aussi par le fait de se situer à l'interface des espaces associatifs autochtones et des organes de l'État. La participation à ces espaces d'interface contribue en effet à la construction d'une élite autochtone institutionnelle, tel que constaté par Raphaëlle Parizet (2011) au Mexique. C'est effectivement leur position d'intermédiaire entre l'État et les populations autochtones qui leur a permis de développer des projets (culturels, éducatifs ou de santé) et de consolider la relation entre autochtones et gouvernements locaux. Ces différents exemples montrent que, d'une façon ou d'une autre, les autochtones de la Table de consensus connaissent les rouages de certains organes de l'État (municipalités, CONADI, Service d'évaluation d'impact environnemental) et sont plus ou moins proches de ces institutions. Ils sont devenus, de ce fait, des agents intermédiaires, à l'interface du monde autochtone et de l'État. Et leur trajectoire est indissociable de cette relation, plus ou moins intime, avec les institutions.

## ***2.2. Des agents intermédiaires à l'interface de la culture autochtone et du monde occidental***

Si les dispositifs participatifs ne comptent pas de processus de sélection ou de recrutement en amont de la procédure, il n'en demeure pas moins que les autochtones qui s'y investissent partagent certaines caractéristiques. Il s'en dégage en effet un profil type, caractérisé par un capital scolaire auquel s'ajoutent des compétences professionnelles ou acquises pendant leur

---

<sup>300</sup> Nous avons retracé les éléments statistiques sur la composition sociologique des peuples autochtones du Chili dans le chapitre 1.

militantisme (cf. chapitre 6). Le président du secteur autochtone de la Table de consensus, Marcial Colin, dont nous allons retracer brièvement l'histoire, est un bon exemple de cette figure type de l'agent intermédiaire.

#### A. La position d'intermédiaire de Marcial Colin

Marcial Colin est né à Santiago du Chili en 1970. Ses parents, comme beaucoup d'autres Mapuche, émigrent à Santiago pour des raisons économiques. Devenu boulanger, le père de Marcial Colin fait l'expérience de l'Unité Populaire, intègre un syndicat et milite au Parti socialiste. En 1975, dans les années sombres de la dictature de Pinochet, le père de Marcial Colin décide d'envoyer sa famille vivre dans sa communauté d'origine, à Villarica. À cinq ans, Marcial Colin intègre l'école de la communauté où tous les élèves sont Mapuche. Il poursuit ses études à l'école de Villarica d'où il retient ses premiers souvenirs de discrimination : ses sœurs et lui deviennent les « sales Indiens qui puent la fumée ». Bon élève, passionné de lecture et soutenu par sa professeure d'espagnol, il parvient à s'inscrire à l'université. Cette expérience lui permet de se rapprocher du mouvement étudiant mapuche et de découvrir la lutte contre la dictature de Pinochet. C'est à l'université qu'il intègre le Groupe universitaire mapuche qui s'était formé dans le contexte des mobilisations contre la célébration du V<sup>ème</sup> centenaire de la « découverte » de l'Amérique. En 1989, il s'engage dans une organisation qui deviendra par la suite le Consejo de Todas las Tierras (Conseil de toutes les terres). En 1992, dans le cadre d'un programme d'échange d'étudiants autochtones, il passe deux mois au Canada auprès de communautés autochtones de la côte Pacifique. En 1999, il rejoint une organisation mapuche locale à Villarica, qui est soutenue par la mairie, et se présente pour la première fois comme candidat lors des élections de la CONADI. Il ne fait campagne que dans son territoire et développe un concept de lutte « fondée sur les droits des peuples autochtones et sur l'occupation d'espaces institutionnels de pouvoir »<sup>301</sup>. L'année suivante, il est élu président de l'Association communale mapuche Poyenhue, et est désigné candidat aux élections du conseil municipal. Avec le soutien d'une anthropologue de l'Université Catholique de Villarica, il organise le premier congrès communal mapuche. Les conclusions de ce congrès serviront de base pour entamer le processus de récupération de terres et la stratégie de formation politique. En 2007, il obtient son diplôme de fin

---

<sup>301</sup> Marcial Colin, président du secteur autochtone de la Table de consensus, entretien personnel, mai 2014.

de second cycle en pédagogie et, en 2009, il obtient une bourse pour réaliser des études d'éducation interculturelle bilingue. Parallèlement, il multiplie les expériences internationales : il participe à l'assemblée hémisphérique des peuples autochtones d'Amérique (2001), du premier sommet des peuples autochtones des Amériques (2001) et, pendant plusieurs années, il se rend à l'Organisation des États américains (OEA), à Washington, pour participer au groupe de travail chargé de rédiger le brouillon de la Déclaration américaine des droits des peuples autochtones, puis, en 2003, il est élu représentant sud-américain des peuples autochtones de ce groupe de travail de l'OEA. En 2013, il participe à l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations unies en tant que membre de la délégation gouvernementale. Il est élu conseiller national de la CONADI en 2012. Au sein de cette institution, il s'engage tout particulièrement pour l'application de la Convention n° 169 de l'OIT. Il y promeut la création de la Table de consensus dont il devient finalement le président du secteur autochtone.

Militant autochtone ayant fait des études de sciences humaines, proche de la Concertación (il est membre du parti socialiste), originaire de la région d'Araucanía et ayant une expérience à l'international, Marcial Colin est l'exemple type du nouvel agent résultant de la politique interculturelle de l'État. C'est d'ailleurs au sein même d'une institution gouvernementale que Marcial Colin s'érige en représentant autochtone. Son engagement en matière de droits des peuples autochtones, qui l'a conduit à s'investir de façon toute particulière dans la Convention n° 169, se traduit finalement par son rôle prépondérant à la Table de consensus : être président du secteur autochtone de celle-ci est une sorte de consécration de sa carrière.

Cela va donc dans le sens de l'étude de Bengoa (2011, p. 36) qui compare le profil du dirigeant autochtone des années 1960 avec celui des années 1990 :

Les dirigeants autochtones des années 1960 étaient majoritairement d'origine paysanne. Leurs revendications étaient posées en termes de terres et d'intégration de leurs communautés à la société globale. Ce dirigeant connaissait sa culture parce qu'il était en son sein [...]. En revanche, le dirigeant des années 1990 se caractérise par le fait d'être un migrant urbain qui a recréé sa communauté dans son imagination [...]. Ce nouveau dirigeant est capable à la fois de gérer les codes occidentaux et d'être participant, promoteur et revendicateur de la pensée et du ressenti de sa culture<sup>302</sup>.

---

<sup>302</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *Los dirigentes indígenas de los años 60 fueron en su mayoría de origen campesino. Sus reivindicaciones consistían en tierra y en la integración de sus comunidades a la sociedad global. Este dirigente conocía su cultura porque había nacido en ella [...]. En cambio el dirigente de los años 90 se caracteriza por ser migrante urbano que ha recreado sus comunidades en su*

À ce profil, il faudrait ajouter que le dirigeant autochtone actuel, ou tout au moins celui qui participe à la Table de consensus, est un agent intermédiaire qui joue de sa double appartenance autochtone et institutionnelle. Il peut ainsi transmettre aux fonctionnaires publics les spécificités de la culture et de la société autochtones et, en même temps, faire comprendre les rouages de l'État à ses « frères » autochtones (Boccaro et Bolados, 2008).

### **2.3. Construction d'une légitimité nouvelle**

La Table de consensus a été érigée à partir d'un clivage institué entre l' « Autochtone » et le « fonctionnaire » ou, de façon plus globale, entre les « peuples autochtones » et « la société chilienne ». Force est de constater toutefois que la confrontation entre les deux entités, supposées homogènes, stables et surtout contraires, n'exclut pas une union résultant des dispositions et caractéristiques personnelles de ces acteurs. Dans certaines conditions et dans certaines limites, les « autochtones » sont amenés à jouer le rôle de participants qui se fondent dans le moule de l'institution et, de façon plus large, dans celui de la société chilienne, en mettant en avant des qualités proches de celles du « professionnel » ou du « bureaucrate » en se présentant comme des Mapuche favorables au dialogue institutionnel et/ou au développement. Leur professionnalisme est alors mis en avant à travers la référence aux diplômes, à une expérience professionnelle donnée ou à une « modernité » assumée.

Par ailleurs, sur la scène de la Table de consensus, les délégués autochtones naviguent entre singulier et collectif, comme en témoigne la façon de se présenter avant de prendre la parole : « Je m'appelle X, j'appartiens au peuple X ». En revanche, les autochtones font rarement mention de leur communauté d'origine ou de l'association qu'ils représentent. De façon générale, si les délégués autochtones font référence à leur qualité personnelle de « dirigeant autochtone », ils ne spécifient pas la nature de l'entité (organisation ou association) qu'ils représentent. Ce qui est mis en avant c'est la catégorie de « peuple » au singulier (peuple mapuche, aymara, etc.) et, plus globalement, celle de « peuples autochtones » au pluriel pour montrer le caractère collectif des entités concernés. Parallèlement, l'individualisation dans la manière de s'exprimer n'est pas

---

*imaginación [...] Este nuevo dirigente es capaz de manejar todos los códigos occidentales y a la vez ser partícipe, promotor y reivindicador del pensar y sentir de su cultura » (Bengoa, 2011, p. 36).*

anodine. D'une part, elle amène à penser que la seule « qualité d'être autochtone » leur donne une légitimité suffisante pour parler au nom de leur peuple d'appartenance, voire même de l'ensemble des « peuples autochtones ». Autrement dit, la légitimité des autochtones de la Table ne reposerait pas uniquement sur leur appartenance à une « communauté » ou sur le fait de représenter une organisation autochtone, mais aussi sur leur « origine » ethnique. On est donc aussi face à un acteur autochtone « au singulier ». Par ailleurs, cette ambivalence entre singulier et collectif tend à effacer les divergences qui existent au sein des peuples autochtones, et notamment concernant la représentativité des membres autochtones de la Table de consensus. Par exemple, le conseiller national atacameño et des communautés et organisations autochtones atacameñas et quechuas adressent une lettre au ministre de Développement social en mars 2013 pour dénoncer la participation à la Table de consensus de « personnes qui ne possèdent pas de charge représentative dans les communautés autochtones atacameñas et quechuas »<sup>303</sup>. En définitive, tel que le constatent Rui et Villechaise-Dupont (2006, p. 26), la « démocratie participative, dans ses dispositifs les plus ouverts, laisse envisager un rapport plus direct, sans médiation associative systématique », dans ce cas, entre les pouvoirs publics et l'« individu » autochtone. Pour leur part, Boccara et Bolados constatent (2010), dans leur étude sur la santé interculturelle dans le cadre du programme « Orígenes », qu'il se dessine ici l'un des mécanismes des pratiques multiculturelles : la construction des autochtones présents comme représentants légitimes de leur peuple en s'engageant au nom de leur communauté face aux autorités gouvernementales. La Table de consensus devient ainsi une instance de consécration identitaire et politique.

Le dispositif participatif construit donc de nouveaux mécanismes de représentation, plus éloignés des structures autochtones traditionnelles, tel que dans le cas de la Ley indígena qui reconnaît les associations et les communautés autochtones comme interlocuteurs. Ce phénomène est exemplaire du fait que seul un membre du secteur autochtone se présente comme autorité traditionnelle (*Lonko*) et que celui-ci ne joue qu'un rôle marginal au sein du dispositif (il n'intervient qu'à une seule occasion). S'ils ne sont pas dotés d'une légitimité traditionnelle, ces individus revendiquent une capacité à représenter l'intérêt des peuples autochtones à partir de leur « ethnicité » et de leur expérience en tant que « dirigeants sociaux » locaux amenés à fréquenter des institutions gouvernementales. Les participants autochtones ont donc en commun une trajectoire davantage liée aux institutions étatiques. À l'instar des « passeurs

<sup>303</sup> Gobierno de Chile, 2013, *Informe Final, Consulta indígena sobre la nueva normativa de consulta de acuerdo al Convenio n°169 de la OIT.*

multipositionnés » étudiés par Parizet (2013) dans le cas mexicain, la légitimité de ces participants autochtones serait donc finalement plus institutionnelle que traditionnelle : « Ces passeurs accèdent à de nouveaux statuts sociaux qui ne s'inscrivent ni dans les schèmes collectifs historico-culturels de l'indianité, ni dans les hiérarchies propres des populations locales » (Parizet, 2013, p. 88). Désormais, ceux qui parlent et décident au nom des autochtones ne sont plus des personnes ayant une charge traditionnelle dans une communauté, mais plutôt ceux qui ont accumulés un capital social (scolaire, relationnel) à l'extérieur de celle-ci. Ceci ne veut pas dire qu'il y ait un rejet des coutumes, mais plutôt une « ré-invention de la tradition » (Recondo, 2007) et des stratégies de mise en avant du capital social de certains acteurs afin de pouvoir s'inscrire dans les nouvelles pratiques participatives.

### **3. Les exclus des dispositifs de participation autochtone**

La mise en œuvre des politiques multiculturelles par le biais de dispositifs participatifs participerait de la structuration d'un nouvel espace social, accompagnée d'une remise en cause des rôles et des relations existant entre organisations et/ou leaders autochtones et pouvoirs publics. L'inclusion des autochtones dans ces arènes délibératives promouvrait de nouveaux agents et mécanismes de représentation et de participation, plus éloignés des structures autochtones d'une part et des structures politiques d'autre part. Dans le cas de la Table de consensus, le rapport gouvernemental indique la participation de 46 délégués autochtones. Parmi ces délégués, rares sont ceux se réclamant d'organisations politiques autochtones dont l'envergure dépasse la frontière associative locale, à l'inverse de ceux qui se sont mis en retrait du processus. Par exemple, sur les huit représentants élus de la CONADI, six se sont exclus de ce dispositif. Les élus politiques autochtones (en particulier les conseillers municipaux et les maires) ne sont pas présents. De même, d'autres organisations autochtones dont la reconnaissance publique est manifeste n'ont pas répondu présents à l'invitation du gouvernement<sup>304</sup>. De plus, le nombre de participants avancés par les agences gouvernementales responsables des consultations

<sup>304</sup> C'est le cas des dirigeants du peuple Rapa Nui (représentants élus de la Commission de développement de l'Île de Pâques), du « Pacte pour l'autodétermination mapuche » qui regroupe organisations, dirigeants et autorités traditionnelles de la Région IX (Ad-Mapu, Consejo de Todas las Tierras, Lonkos de Temucucui, Parlamento de Coz Coz, Temulemu, entre autres), ainsi que de l'instance Autoridades Ancestrales y Dirigentes de los Pueblos Indígenas Autoconvocados. Source : INDH, « Informe intermedio de observación a la Mesa de Consenso Indígena », 17/04/2013.

du MINDES et du CNCA invitent à s'interroger sur les chiffres de la participation. Dans le premier cas, le rapport gouvernemental indique la participation de : 6 833 « représentants et dirigeants de communautés, associations et organisations autochtones », tous confondus. Dans le cas du CNCA, le rapport final précise quant à lui : « 11 188 personnes et 2 051 organisations ayant participé à la consultation autochtone »<sup>305</sup>. Si l'on entend par « organisation » les communautés et associations autochtones reconnues par la CONADI<sup>306</sup>, nous pourrions dire que deux organisations sur cinq auraient participé du processus de consultation du CNCA. La question du rapport de force entre participants et non-participants reste pourtant difficilement mesurable. La tendance qui se dégage est néanmoins à l'avantage des non-participants. Ces derniers ne peuvent donc pas être passés sous silence.

Afin d'approfondir la question de l'identité et des rôles sociaux qui se jouent dans les interactions au sein de ce dispositif de participation autochtone, mais aussi à sa marge, il convient de revenir sur les arguments et le profil de ces autochtones qui se sont exclus des processus participatifs. Qu'est-ce qui distingue les autochtones ayant rejeté les dispositifs de participation de ceux qui y jouent le jeu institutionnel ? Si des différences sociologiques peuvent être signalées, les différences en termes de projet politique semblent plus pertinentes pour expliquer l'exclusion de ces individus des dispositifs de participation. En termes sociologiques, certains auto-exclus des processus participatifs partagent le fait d'avoir un niveau d'étude inférieur à celui des « professionnels » et/ou de se trouver dans une situation économique plus précaire que ces derniers. Néanmoins, les diverses exceptions nous ont amenés à prendre en compte d'autres variables explicatives et, en particulier, à voir dans l'approche politique de la question autochtone un facteur permettant de mieux comprendre l'opposition générée par les dispositifs de participation. La participation institutionnelle varie selon les contextes, les histoires et les forces en présence. Il existe plusieurs manières de penser la question autochtone et *a fortiori* de mettre en pratique la participation autochtone, que ce soit au sein de dispositifs institués ou en dehors, à

<sup>305</sup> Sources: Gobierno de Chile, 2013, *Informe Trabajo Mesa de consenso, Consulta indígena Nueva normativa de consulta de acuerdo a lo establecido en el convenio 169 de la OIT*; Ministerio de Desarrollo social, *Sistematización proceso de consulta previa indígena*. Disponible en ligne sur : <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Informe%20Nacional%20CONSULTA%20PREVIA%20INDIGENA.pdf> [consulté le 7 janvier 2018] ; CNCA, *Diálogo de las Culturas. Sistematización del Proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas para la Creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio*. Disponible en ligne sur : <http://consultaindigena.cultura.gob.cl> [consulté le 7 janvier 2018].

<sup>306</sup> La CONADI comptabilise 3 213 communautés et 1 843 associations « autochtones » (Source disponible en ligne sur: <http://www.conadi.gob.cl/registro-de-comunidades-y-asociaciones-indigenas> [consulté le 28 juin 2018]).

partir d'espaces d'opposition plus confrontationnels. Premièrement, la trajectoire d'Adolfo Millabur, que nous allons retracer ici à partir de son histoire de vie écrite par Natalia Caniguan (2015) et du récit d'Ana Rodríguez et Pablo Vergara (2015), nous permettra d'illustrer l'une des façons de s'écarter des dispositifs participatifs : celle incarnée par la démocratie représentative, c'est-à-dire la voie de la participation institutionnelle électorale. Deuxièmement, l'expérience d'une « dirigeante historique », Maria, nous permettra d'analyser la manière dont se construit un diagnostic politique donnant lieu au choix « pragmatique » de ne pas participer au processus de consultation. Troisièmement, avec l'exemple de la communauté autonome de Temucuicui, à Temuco, nous analyserons les liens entre action collective protestataire et participation et, plus particulièrement, nous chercherons à saisir en quoi les frontières des dispositifs participatifs peuvent être des lieux d'expression de la contestation de l'ordre établi, tout en étant marginalisée.

### **3.1. La voie de la démocratie représentative**

Les dispositifs de participation autochtone se caractérisent, on l'a vu, par l'absence d'élus politiques, notamment des conseillers municipaux et des maires, y compris lorsque ces élus sont autochtones, comme si le choix de la voie politique électorale excluait l'approche de la démocratie participative (Blondiaux, 2008). À ce titre, l'absence d'Adolfo Millabur, élu autochtone de la commune de Tirúa, est remarquable. Retraçons brièvement son parcours politique pour comprendre son attachement à une pratique exclusivement représentative du pouvoir, dans laquelle la participation aux dispositifs de consultation autochtone ne trouve pas sa place.

#### A. Adolfo Millabur, l'élus autochtone

Adolfo Millabur Ñancupil est né en 1966 dans la commune de Tirúa (région d'Araucanía). Il est le quatrième d'une fratrie de neuf enfants. Ses grands-parents maternels ont perdu leurs terres et sont devenus travailleurs temporaires, ce qu'on appelle des *inquilinos* ou *peones*, qui parcouraient les propriétés ayant besoin d'une main d'œuvre engagée en échange d'un toit et de nourriture. Au



contraire, les grands-parents paternels de Millabur ont réussi à accroître leur patrimoine en achetant des terres à d'autres Mapuche appauvris. De ce fait, les parents de Millabur parviennent à assurer l'éducation de leurs enfants. Millabur fait son éducation primaire à l'école rurale de sa commune où la majorité des élèves sont Mapuche. Pour autant, le *mapudungun* n'est pas autorisé au sein de l'école. Millabur doit interrompre ses études secondaires pour réaliser son service militaire, et ce en pleine dictature. Par la suite, il travaille en tant qu'ouvrier forestier dans des entreprises de sa région natale afin de pouvoir financer ses études secondaires qu'il reprend à l'école de Tirúa. C'est à ce moment-là qu'il commence ses activités militantes. Il est élu président du centre d'élèves de l'école et dirige le commando du « NON » dans la commune. Il part ensuite à Concepción pour poursuivre des études universitaires et y fonde le foyer d'étudiants Mapuche *Pegun Dungen* (« Nouveaux bourgeons »). Ce foyer devient une plaque tournante de la thématique mapuche en milieu urbain et un espace de formation militante pour les étudiants qui s'y retrouvent. Il milite aussi au sein de la Coordinadora Territorial Arauco, qui devient par la suite la Coordinadora Arauco-Malleco. Dans le contexte du retour à la démocratie, Millabur décide de se présenter comme candidat mapuche aux élections municipales. À 24 ans, soutenu par les communautés Mapuche et inscrit sur les listes électorales de la coalition Concertación de partidos por la democracia, il devient conseiller municipal en 1992. C'est là le début de sa carrière politique. En 1996, il devient maire de la commune de Tirúa, soit le premier maire mapuche du Chili. Il se maintient à ce poste pendant trois périodes successives, jusqu'en 2008 où un autre candidat au nom mapuche, José Aníñir Lepicheo, du parti de droite Renovación Nacional, remporte les élections. Par ailleurs, il participe activement de la création de l'Identidad Territorial Lafkenche (ITL), organisation à caractère territorial qui regroupe les communautés Lafkenche, c'est-à-dire côtières, de la province d'Arauco jusqu'à Palena. La consigne est la revendication de l'espace côtier en tant qu'élément constitutif de leur forme de vie, tout en revendiquant également la récupération des terres Mapuche, l'autonomie et la reconnaissance constitutionnelle. L'un de leurs engagements les plus emblématiques est l'impulsion de la loi pour la création d'un espace maritime. Millabur retrouve son poste de maire aux élections de 2012, sans abandonner son engagement au sein de l'ITL qui lui permet d'accéder à d'autres espaces politiques d'influence en matière mapuche, notamment le Parlement.

Cet engagement politique au sein des institutions, en particulier par la voie électorale, ne le rapproche pas pour autant du dispositif de participation autochtone mis en place par le gouvernement de Piñera. Il faut noter qu'au moment de l'instauration de la Table de consensus le

Parlement met en discussion la modification de la loi de la Pêche et de l'Aquiculture. L'organisation ITL, fortement engagée dans cette thématique, critique le gouvernement de Piñera pour l'avoir mise à l'écart de la discussion de cette loi et l'accuse de ne pas respecter la Convention n° 169. Millabur déclare à ce sujet :

Le gouvernement et le Parlement ont commis une faute grave, car non seulement on doit être consultés, mais l'accès aux ressources naturelles qui se trouvent sur notre territoire doit être protégé. Cette violation des droits des peuples autochtones est en train d'engendrer un conflit entre le peuple mapuche et l'institution gouvernementale toute entière.<sup>307</sup>

Il ajoute que les espaces de dialogue avec le gouvernement sont désormais épuisés – raison pour laquelle, toujours selon Millabur, ils ont eu recours à l'INDH pour qu'il puisse intervenir et rectifier un processus législatif vicié. Par la suite, Adolfo Millabur critique l'interprétation de la Convention n° 169 par le gouvernement : « Le décret n° 66 fait obstacle à l'esprit politique sur lequel repose la Convention n° 169. Ce décret réduit les facultés de la Convention n° 169 »<sup>308</sup>.

## B. L'opposition partisane

Le parcours d'Adolfo Millabur nous éclaire quant à l'option de se tenir à l'écart de la Table de consensus. D'une part, le combat institutionnel qu'il mène pour les droits du peuple Lafkenche fait qu'il soit inconcevable pour lui de dialoguer au sujet du décret de consultation autochtone. En effet, l'exclusion des autochtones de la discussion sur la loi de la Pêche, mais aussi d'autres projets de loi particulièrement sensibles pour les peuples autochtones (loi de Développement Forestier ou règlement du SEIA), rentre en contradiction avec l'invitation à participer à la Table de consensus. D'autre part, cette contradiction pointe un autre obstacle majeur à leur participation : la forme et les conditions du déroulement du processus n'assurent pas les conditions pour un dialogue « politique » dans la mesure où le rapport de force est inégal et où la portée politique du décret est anéantie au profit d'un mécanisme exclusivement centré sur la dimension procédurale de la consultation autochtone. Des autochtones interrogés au sujet de leur

---

<sup>307</sup> Adolfo Millabur, *En la c e i n d í g e n a* : Disponible sur : [http://movimientos.org/es/enlacei/show\\_text.php3%3Fkey%3D21184](http://movimientos.org/es/enlacei/show_text.php3%3Fkey%3D21184) [consulté le 7 janvier 2018].

<sup>308</sup> *Mapuexpress*. Disponible sur : <http://www.mapuexpress.org/?p=263> [consulté le 7 janvier 2018].

refus de participer à cette instance pointent les « vices » de la consultation : « Le gouvernement n'a pas garanti les conditions pour que tous les autochtones puissent faire partie du processus de consultation de la consultation »<sup>309</sup>. Par exemple, le gouvernement a établi un programme de travail dans une temporalité qui ne respectait pas le temps des autochtones. De la même façon, comme l'explique Claudia Paillalef, conseillère de la CONADI à l'époque,

le contexte montrait qu'il était très probable que le processus ne garantisse pas les droits des peuples autochtones, et notamment les « droits territoriaux », ni le sujet de l'« atteinte directe » ni le sujet « mesures à consulter ». Et ce parce que l'État chilien et son gouvernement actuel ont donné des signaux très forts dans ce sens. Par exemple, le cas de la loi de la Pêche : le ministère de l'Économie a affirmé que les peuples autochtones ne seraient pas consultés, car il ne s'agissait pas d'une mesure qui nous concernait de façon exclusive. À partir de là, participer à ce processus était une façon de valider une mauvaise politique pratiquée par le gouvernement (*Ibid.*).

S'appuyant sur ces arguments, des autochtones s'opposent au processus de consultation de la consultation mené par le gouvernement et, de façon plus générale, à la politique autochtone de ce dernier. Il est à noter que certains des autochtones interrogés à propos de leur refus de participer à la Table de consensus partagent avec Adolfo Millabur le fait d'appartenir à la coalition de gauche qui constitue l'opposition au gouvernement de Piñera. À titre d'exemple, Claudia intègre, en août 2013, le « commando autochtone » chargé de donner forme au programme politique autochtone de la candidate Michelle Bachelet aux élections présidentielles de 2014. De la même manière, l'un des porte-parole de l'opposition à la Table de consensus, Ariel travaille en tant que conseiller d'un député socialiste au sein du Parlement. C'est lui qui organise le mouvement « *Pueblos originarios unidos* » revendiquant un processus autonome de « consultation de la consultation ». Cette dimension de la politique partisane est à prendre en compte pour comprendre les facteurs qui ont exclu un nombre important d'autochtones de la Table de consensus. Les alliances historiques entre autochtones et partis de la Concertación de partidos por la democracia ont rendu possible l'entrée institutionnelle en politique d'un certain nombre d'autochtones. Cette alliance rend sans doute plus difficile la coopération avec la Table de consensus, cette initiative d'un gouvernement de droite auquel ils s'opposent farouchement.

---

<sup>309</sup> C.P., conseillère CONADI, entretien personnel, Santiago de Chile, septembre 2013.

### C. La critique du calcul électoraliste

C'est précisément à cet « immobilisme pour raisons électorales » que Luis se réfère pour expliquer sa participation au sein de la Table de consensus. Lors de son entretien, il explique que, pour lui, les relations entre communautés et institutions sont nécessaires. D'après lui, ces échanges ne signifient pas une soumission quelconque au système qu'ils représentent, mais plutôt un acte d'affirmation de ses droits. Pour s'expliquer, il fait une comparaison sur un ton provocateur : « Lorsque Fidel Castro a rencontré Joaquín Lavín<sup>310</sup> à La Havane, il ne s'est pas automatiquement converti au néolibéralisme ! Et l'ancien président Ricardo Lagos s'est rendu au Vatican et n'est pas devenu croyant pour autant ! ». Luis postule ainsi que le fait que le pays soit gouverné par un courant politique qui soutient le néolibéralisme et qui a une posture clairement opposée à la sienne en matière autochtone ne l'empêche pas de dialoguer avec le gouvernement. Au contraire, le constat de cette opposition est la base même de sa volonté de dialoguer : « Il vaut mieux parler directement avec les autorités gouvernementales que rester dans l'immobilisme du calcul politique électoral ». Cette position est d'autant plus intéressante que Luis, mapuche et *werken* (porte-parole) du Consejo de todas las tierras, a été un conseiller proche de Millabur et a joué un rôle important dans le processus de construction de l'Identité Territoriale Lafkenche (ITL). Cela ne l'a pas empêché d'avoir, par la suite, une opinion publique critique vis-à-vis de la politique municipale menée dans la commune de Tirúa. Depuis 2004, il vit dans la région d'Araucanía où il s'est installé après des années d'exil en France. En 1980, il est accueilli comme réfugié politique à Paris. Étudiant, Luis reprend ses études à la Sorbonne, où il obtient une Maîtrise de sociologie. Il s'installe ensuite dans la Drôme et, à partir du début des années 1990 et avec le retour de la démocratie, il partage son temps entre la Drôme et l'Araucanie. En 2004, il décide de retourner vivre définitivement au Chili pour militer pour la reconnaissance de la culture mapuche et la récupération des terres ancestrales de son peuple, tout en poursuivant son engagement dans les sphères internationales. Par exemple, avec le soutien de France Libertés (Fondation de Danielle Mitterrand), il siège, en 2005, à une réunion du Groupe de travail sur le projet de déclaration (GTDP) à l'ONU qui élabore la Déclaration des droits des peuples autochtones à Genève.

En définitive, ces trajectoires montrent que la voie de la politique représentative n'entraîne pas

---

<sup>310</sup> Joaquín Lavín est une figure politique du parti de droite Unión Demócrata Independiente (UDI).

nécessairement la participation aux dispositifs institutionnels. Au contraire, la voie de la démocratie représentative et celle de la démocratie participative se posent ici comme incompatibles, d'autant plus que des différences partisans entrent également en jeu. De plus, nous avons vu que l'engagement d'Adolfo Millabur pointe l'envergure acquise par une organisation territoriale autochtone, dans ce cas Lafkenche. C'est là une force politique qui a su influencer et obtenir une loi particulièrement importante pour le peuple mapuche. C'est à cette force politique, ou plutôt au manque de force politique, que d'autres autochtones font référence pour expliquer leur retrait du processus de consultation de la consultation mené par le gouvernement de Piñera, tel que nous le verrons à travers l'exemple de Maria Pinda.

### **3.2. La voie pragmatique : « sans force politique, on ne peut pas participer »**

A. Quand une « commune autochtone » emblématique rejette les dispositifs participatifs

Lorsque j'enquête sur les autochtones qui se sont tenus à l'écart des processus de consultation menés par les gouvernements de Piñera et de Bachelet, le cas de la commune de Cerro Navia, à Santiago, s'impose. Cette dernière est la troisième commune de la région Métropolitaine en termes de population autochtone urbaine, derrière La Pintana et Peñalolen, avec une population proche de 10 000 personnes déclarant appartenir à l'une des ethnies reconnues au Chili<sup>311</sup>. À l'échelle du quartier, les chiffres sont encore plus significatifs : dans la commune de Cerro Navia, 30 % du quartier Sara Gajardo sont Mapuche (Gissi, 2001). Dans certaines rues, la concentration de population autochtone peut atteindre 50 % des habitants, et exceptionnellement 90 % (Valdés, 1996). Il est fréquent que, dans ces cas, bon nombre des autochtones soit parents et que les plus anciens aient émigré d'un même secteur d'origine. Cette forme d'occupation de l'espace urbain dans des quartiers de la périphérie facilite la participation dans des organisations communales, comme les associations de voisins, les centres de mères ou les associations culturelles et artistiques, qui constituent, jusqu'à nos jours, des plateformes d'organisation dépendantes des municipalités. Avec la Ley Indígena de 1993, la figure des « associations autochtones » est reconnue, ce qui permet de reconnaître officiellement la participation autochtone et, tout particulièrement, celle de l'Autochtone des villes. Dans ce contexte, la municipalité devient une

<sup>311</sup> INE, *Síntesis de resultados*, CENSO 2002.

source importante d'organisation, de participation politique et d'identité ethnique (Guendermann, 2003). D'après Bastien Sepúlveda (2015, p. 9),

Si le quartier constitue le cadre de référence de l'identité mapuche en milieu urbain, la commune s'est alors convertie en un cadre d'action incontournable de la vie associative. C'est à cet échelon que se déploie et prend effectivement place l'action collective autochtone. S'exprimant la plupart du temps par la revendication d'un lieu pour la réalisation de réunions et activités inhérentes au développement associatif, les demandes des urbains visent également l'obtention et la reconnaissance d'un espace institutionnel propre, d'une place au sein de l'administration municipale.

C'est donc à travers les municipalités que les associations autochtones existent, façonnent leur rôle de protagoniste et se rendent visibles, les dirigeants Mapuche urbains posant ainsi leurs revendications et projetant leurs actions. C'est le cas des organisations Mapuche de la commune de Cerro Navia qui ont établi une étroite relation avec la mairie (Cheuquelaf, 2012). L'un des exemples est l'effort tout particulier pour constituer un espace autochtone au sein de l'administration municipale, donnant naissance, en 2006, à l'Oficina de asuntos indígenas (le bureau des affaires autochtones) dans le but de mettre en œuvre les politiques publiques autochtones, d'orienter la population autochtone et de la soutenir dans ses démarches (certificats de qualité autochtone, processus de candidature à la bourse autochtone étudiante). De plus, la mairie de Cerro Navia, en alliance avec les organisations et associations autochtones de la commune, organise trois événements importants autour de la tradition mapuche : le *Nguillatun*, le *We Tripantu* et le championnat de *Palín*<sup>312</sup>.

Un autre exemple de l'étroite relation entre organisations autochtones et institution municipale est la construction du Parc cérémonial mapuche de Cerro Navia, que nous avons eu l'opportunité de visiter avec Bernardo, le dirigeant autochtone de la commune. Ce parc est un symbole urbanistique de la présence et de la vivacité des organisations autochtones locales. Il concentre de grands espaces verts, des sites rituels et récréatifs pour les enfants et les adultes, ainsi qu'une salle multi-usage. Financé par le Fond national de développement régional (FNDR) et ayant pour objectif premier de construire un espace pour le développement d'activités propres au peuple

---

<sup>312</sup> Le *Nguillatun* est un ancien rituel mapuche ; le *We Tripantu* est la célébration du nouvel an mapuche au solstice d'hiver austral, entre le 21 et le 24 juin ; et le *Palín* est une activité traditionnelle mapuche à des fins sportives et/ou religieuses.

mapuche, il témoigne d'une incidence réussie des organisations autochtones de la commune sur la mairie. Emblème autochtone de la commune de Cerro Navia, c'est dans ce parc que le gouvernement a prévu de réaliser la clôture du processus de consultation du ministère du Développement social.

Toutefois, d'après les rapports des procédures de consultation étudiées, la commune de Cerro Navia refuse explicitement de participer à la Table de consensus, aux consultations autochtones du MINDES et à celles du CNCA – toutes trois ne comptant effectivement aucun représentant de la commune de Cerro Navia. Dans les deux derniers cas, des autochtones de Cerro Navia étaient présents à la première réunion d'information au cours de laquelle ils ont publiquement annoncé leur refus de participer aux processus auxquels ils étaient invités. Les arguments invoqués sont alors : le refus de la procédure de consultation tant que les décrets n° 66 et n° 40 seront en vigueur ; l'exigence que l'État respecte les standards internationaux établis par la Convention n° 169 de l'OIT ; et l'exigence que l'État respecte le principe de bonne foi<sup>313</sup>.

Dans le cadre des liens étroits établis entre les organisations autochtones de Cerro Navia et le gouvernement local, l'absence de représentants autochtones de cette commune dans les dispositifs de consultation étudiés semble paradoxale. Comment expliquer cette apparente contradiction ? Nous soutenons que ces autochtones – ceux que Bengoa (2011, p. 133) rattache à la catégorie de la « double citoyenneté », plutôt proches de la Concertación dans laquelle ils utilisent de façon flexible et pragmatique le fait d'appartenir à la fois à un pays et à un « peuple d'origine » – n'ont pas vu dans les dispositifs participatifs une instance leur permettant de faire valoir leurs droits, dans la mesure où le degré d'organisation autochtone locale ne se traduit pas forcément au niveau d'une force politique nationale. De ce fait, ces autochtones s'auto-excluent du processus à partir du moment où ils considèrent qu'ils ne constituent pas une force politique suffisante pour faire face au gouvernement ou modifier un rapport de pouvoir asymétrique. Pour éclairer cette décision de se tenir à la marge des processus de consultation, retraçons la trajectoire de Maria Pinda et sa perception de la thématique autochtone.

---

<sup>313</sup> MINDES, *Rapport final. Systématisation du processus de consultation préalable aux peuples autochtones de la Région Métropolitaine*. Disponible en ligne sur : <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/13%20Regi%C3%B3n%20Metropolitana%20Final%2013-04-2015.pdf> [consulté le 7 janvier 2018]. Et Procès-verbal, réunion d'information de la consultation préalable des peuples autochtones, CNCA. Disponible en ligne sur : [https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwji\\_MSH-9vNAhUqDMAKHQz3CMYQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fconsultaindigena.cultura.gob.cl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F03%2FACTA-ENCUENTRO-INFORMATIVO-CERRO-NAVIA-04102014.docx&usg=AFQjCNFvE7SOiCioFjmex1Y-T1ZXIrrowQ](https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwji_MSH-9vNAhUqDMAKHQz3CMYQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fconsultaindigena.cultura.gob.cl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F03%2FACTA-ENCUENTRO-INFORMATIVO-CERRO-NAVIA-04102014.docx&usg=AFQjCNFvE7SOiCioFjmex1Y-T1ZXIrrowQ) [consulté le 7 janvier 2018].

## B. Maria Pinda ou le constat d'un échec

Maria Pinda est un emblème du mouvement autochtone chilien (Lorca, 2000). Elle vit toujours à Cerro Navia, dans la *población* Colo-Colo. C'est une femme octogénaire et très dynamique qui m'ouvre la porte de sa maison. Son sourire chaleureux et son regard perçant évoquent l'histoire d'une femme combattante. Elle commence son récit sans hésiter, enthousiaste, passant d'un sujet à un autre. Elle se lève souvent pour montrer des livres, des documents et des photos qui relient sa vie à l'histoire du Chili. En effet, le récit de cette femme autochtone, mère et aujourd'hui grand-mère et « ambassadrice pour la paix »<sup>314</sup>, est un témoignage vivant de la lutte du peuple mapuche. Maria Pinda est née en 1931 à San Juan de la Costa, au sud du Chili. Elle fait partie d'une fratrie de dix enfants : « Si on compte que les fils en commun entre mon père et ma mère, car mon père s'est marié trois fois... J'ai au total une trentaine de frères et sœurs ! », précise-t-elle pendant l'entretien. Mapuche par sa mère et par son père, ses parents parlaient entre eux en *mapudungun*. Maria affirme avoir, dans son lignage paternel comme maternel, une ascendance de *cacique* et de *machi* respectivement<sup>315</sup>. Orpheline à l'âge de neuf ans, elle se souvient des funérailles de son père et, en particulier, du grand nombre de personnes qui y ont participé : « Mon père était militant du Parti communiste. Lui et son frère ont été des dirigeants importants. Il était très respecté du fait de son engagement, mais aussi pour sa sagesse autochtone. Il avait le don d'aider à mourir ». Son enfance, elle l'évoque comme heureuse, à la campagne, avec les animaux et la terre, rythmée par les rituels Mapuche de la vie en communauté. Mais cette enfance bascule brusquement avec la mort de ses parents. À l'âge de neuf ans, elle est placée sous tutelle chez une sœur aînée qui la fait énormément souffrir. À douze ans, elle s'enfuit de la maison et se retrouve à mendier dans les rues de la ville d'Osorno où elle rencontre un couple de *gringos*<sup>316</sup>, deux personnes très riches qui s'apitoient sur son sort et l'emmènent travailler chez eux, dans une *hacienda* à Los Angeles. Elle grandit au sein de cette famille : « C'est à Los Angeles que je suis devenue une femme. J'y suis restée jusqu'à l'âge de 18 ans. [...] Don Oscar et madame Etna ont été comme des parents pour moi. J'ai grandi dans cette ambiance, j'ai jamais dit de gros-mots, j'ai appris les bonnes manières, à bien traiter les gens ». Mais « j'étais très seule », ajoute Maria. Bien payée, elle parvient à faire des économies et décide de partir à Santiago. Dans la « ville des

<sup>314</sup> En 2003, Maria Pinda a été nommée « ambassadrice pour la Paix » par les Nations unies.

<sup>315</sup> « *Cacique* » est le terme utilisé pour désigner le chef d'une communauté mapuche. Le *machi* est une figure médicale, religieuse, conseillère et protectrice du peuple mapuche.

<sup>316</sup> Sobriquet donné aux étrangers. En français, on dirait « yankee » ou « amerloque ».



lumières », elle travaille comme employée domestique et cumule bonnes et mauvaises expériences professionnelles. Maria se marie, mais ne garde aucun bon souvenir de ses années de mariage, à l'exception de la naissance de ces cinq enfants. Elle se sépare et lutte jour après jour pour le bien-être de ces derniers, jusqu'au jour où, en pleine dictature, l'un de ses enfants disparaît :

C'est à ce moment-là que je suis sortie des quatre murs de mon travail et de ma maison. J'ai consacré beaucoup de temps à la recherche de cet enfant. J'ai connu la Vicaría [de la solidaridad]<sup>317</sup>, les droits de l'homme, la Croix Rouge internationale. Je sais pas comment, mais j'ai commencé à m'engager : j'ai mis un pied dedans, puis l'autre, puis j'y ai été toute entière ! (Maria Pinda, entretien personnel, Cerro Navia, mars 2016).

Auparavant, María ne s'intéressait pas aux questions politiques, mais la disparition de son fils le 28 novembre 1984 a fait basculer sa vie. Elle commence alors à rencontrer d'autres victimes de la dictature, ainsi que des hommes et des femmes engagés dans la défense des droits humains et auprès de qui elle poursuit sa lutte contre la dictature, tels le prêtre Mariano Puga et Manuel Parada<sup>318</sup> : « Ça a été une expérience où j'appris tout ce que je sais ». Au-delà de son travail au sein de la Vicaría, elle contribue à la formation des comités de base des droits de l'homme dans sa commune de Cerro Navia. « Ça a été une des communes les plus combattantes », déclare Maria, qui, dès lors, utilise son pseudonyme, son vrai prénom étant Esmelinda. C'est à la fin de la dictature, au moment de la campagne du « NON » dans laquelle elle s'engage, qu'elle fait la connaissance de José Aylwin, le fils du futur président Patricio Aylwin, avec qui elle coopère dans la défense des droits de l'homme et des peuples autochtones. C'est à cette époque qu'elle connaît son « réveil » identitaire :

Lorsque j'ai commencé à travailler dans les droits de l'homme, j'ai connu beaucoup de frères, de sœurs, qui étaient Mapuche, qui avaient eu un problème. Et on a commencé à discuter de cette thématique [autochtone], à la reprendre, à vouloir se réveiller vis-à-vis de ce sujet. [...] On a commencé à se réunir, on a formé un centre culturel mapuche qui survit aujourd'hui dans l'association Katriwala : on apprenait la langue mapuche, les instruments traditionnels, etc. (Maria Pinda, entretien personnel, Cerro Navia, mars

<sup>317</sup> La Vicaría de la Solidaridad était une organisation catholique chilienne, défendant les droits humains sous la dictature de Pinochet.

<sup>318</sup> Le 29 mars 1985, ont été séquestrés Manuel Guerrero, José Manuel Parada et Santiago Nattino – les trois étant membres du parti communiste. Le lendemain, leurs corps ont été retrouvés décapités dans un herbage d'une commune de la périphérie de Santiago.

2016).

Au milieu des années 1980, Maria participe à des rencontres autochtones dans différentes villes du pays : « Les communautés ont commencé à se réunir et à établir des accords, le mouvement prenait forme ». Une manifestation particulièrement importante est l'organisation du premier congrès autochtone mondial de 1987 auquel participe Patricio Aylwin, candidat aux élections présidentielles. Le rapprochement entre le futur président de la République et les peuples autochtones est scellé avec l'Accord de Nueva Imperial de 1989. S'ensuit la création de la CEPI et le travail pour la loi autochtone, auquel Maria participe :

J'ai fait partie de ce travail, aux côtés de nombreuses organisations, beaucoup de frères, quelques-uns sont toujours là, d'autres sont déjà partis. [...] On a mené une lutte pour qu'une loi nous protège. C'est devenu une petite loi, mais une loi quand même. On a aujourd'hui le droit, le devoir, en tant que peuple autochtone, d'enrichir cette loi. Mais, malheureusement, aujourd'hui, les peuples autochtones sont très divisés à cause de la politique. On a échoué, car on a arrêté notre combat. Je sais très bien ce qui se passe : on devrait avoir une vraie autonomie. Vous savez pourquoi ? Parce que les partis politiques nous ont brisés, découpé en mille morceaux. Si on va soutenir un parti, ça doit être juste un. Mais il y en a combien ? Une dizaine ? Et tous prennent un bout de chez nous. On devrait constituer un seul parti politique, une grande force politique.

Enquêteur : Et un des chemins pour améliorer cette loi, ça pourrait pas être celui de la Convention n° 169 ?

Maria : Le problème c'est que le 169 n'est ni abordé ni entendu. On sait qu'on peut revendiquer nos droits, mais on devrait le faire de façon conjointe entre de nombreux autochtones. Mais il manque une organisation de dirigeants autochtones qui soit entendue au niveau des municipalités, mais aussi du Congrès, du Sénat. Et pas seulement attendre des propositions du gouvernement. Le 169 est un instrument politique qu'on n'a pas su utiliser. On doit reprendre les rênes. On ne les a pas (Maria Pinda, entretien personnel, Cerro Navia, mars 2016).

La trajectoire de Maria Pinda permet de retracer l'émergence du mouvement autochtone et, plus particulièrement, celui des organisations autochtones Mapuche de Cerro Navia. Des facteurs historiques – comme le mouvement autochtone en Amérique du sud à partir du milieu des années 1970, la dictature de Pinochet (1973-1989), ou encore la migration vers les villes – sont autant de facteurs déterminants dans le jaillissement des premiers dirigeants Mapuche urbains. Plus tard, ce sont ces dirigeants, à l'instar de Maria, qui deviennent précurseurs dans l'organisation autochtone

communale et nationale soudée, dans un premier temps, autour de la lutte contre la dictature, puis autour de la création de la Ley Indígena. Cependant, cette convergence du mouvement autochtone s’effrite au cours des gouvernements successifs à partir de la transition démocratique amorcée en 1990. Le soutien des partis politiques de gauche, tout en ayant constitué une ressource importante pour la construction de dirigeants autochtones, est aussi à la source de l’affaiblissement du mouvement autochtone<sup>319</sup>. En effet, avec l’avènement de la démocratie, les divergences au sein du mouvement autochtone se renforcent, les déçus des gouvernements successifs de la Concertación augmentent et la voix des autochtones « radicaux » prend de l’ampleur à partir de 2007 (Pairican, 2014). Dans ce scénario, Maria souligne l’obstacle que constitue la fragmentation interne du mouvement autochtone pour l’avancée du pouvoir autochtone au niveau national. Sur la base de ce constat, elle matérialise son opposition aux dispositifs de participation mis en place par le gouvernement dans le cadre de la Convention n° 169, c’est-à-dire que le constat de leur faiblesse en tant qu’organisation autochtone cherchant à contrebalancer le rapport de force avec le gouvernement rend leur participation insignifiante. C’est, en outre, l’impossibilité de mettre en œuvre des « contre-pouvoirs efficaces » (Neveu, 2011) qui pousse certains individus et organisations autochtones vers la non-participation. Ceci nous amène à une troisième forme d’opposition aux dispositifs participatifs qui est à mettre en relation avec la tournure que prend la mobilisation autochtone. Le rejet de la participation doit aussi être compris à la lumière de la contestation protestataire autochtone, soit une position plus radicale, étroitement liée au contexte de violence accrue dans la relation entre l’État chilien et les peuples autochtones (cf. chapitre 2).

### **3.3. La marginalisation du mouvement contestataire autochtone**

Rappelons que les dispositifs de participation autochtone se mettent en place dans un contexte de tension et de violence où l’interlocuteur du gouvernement se réduit désormais à la figure de l’« Indien autorisé » dont la conduite doit être « acceptable » selon les normes dominantes : « C’est alors non seulement la marginalisation des mouvements sociaux qui peut découler de ces formes participatives, mais aussi leur criminalisation » (Neveu, 2011, p. 195). Pour expliciter ces

---

<sup>319</sup> Voir, par exemple, Reuque R., Mallon F. (de.), *Una flor que renace: autobiografía de una dirigente mapuche*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002.

propos, commençons par faire le récit de notre rencontre avec un dirigeant autochtone de la commune de Cerro Navia, Bernardo, qui a fait le choix de ne pas participer aux dispositifs de participation autochtone mis en place par le MINDES et par le CNCA.

#### A. Une rencontre entre violence, souffrance et impuissance

Ce matin du mois de mars, nous arrivons à la mairie de Cerro Navia où Bernardo nous a donné rendez-vous. Il est accompagné d'une petite fille d'environ six ans. C'est la nièce d'une de ses cousines qui habite dans le sud et qui est venue à Santiago pour faire des démarches administratives. Il nous dit que sa mère va venir la récupérer d'un moment à l'autre, mais que nous pouvons commencer l'entretien en attendant. Il nous propose de nous installer à la cafétéria de la municipalité. Pour y aller, nous devons traverser une bonne partie du bâtiment et des jardins municipaux. Nous marchons tous les trois côte à côte quand nous voyons la police dans la rue, à la sortie de l'enceinte municipale. À ce moment-là, la petite fille, avec un air effrayé, vient se mettre à l'abri entre nous deux, en essayant de se cacher. Bernardo dit à la fille : « T'inquiète pas, les flics de Santiago sont pas comme ceux du sud. Il va rien t'arriver ».

Bernardo porte un tee-shirt noir affichant le drapeau mapuche et le slogan « *autonomia al pueblo mapuche* » (« autonomie pour le peuple mapuche »), ce qui donne à voir clairement son engagement dans la cause autochtone. Bernardo fait preuve de cordialité et prend la parole sans hésiter. Il s'exprime avec un ton sec et un discours bien maîtrisé :

Tant que le secteur dit « rouge » sera militarisé, il n'y aura pas de participation. Tant qu'il existe des entreprises nationales ou internationales forestières, il est très difficile que les gens participent. Il y a des conditions qui sont pas réunies. On peut pas cacher le soleil avec un doigt. Dans le sud et à Santiago, il y a des gens qui participent pas. Tant qu'il y aura des zones militarisées, tant que les enfants seront blessés par balle, tant que nos *machi* et nos femmes seront maltraités et enlevés de force de leur foyer, je pense qu'il sera très difficile que les gens participent (Bernardo, dirigeant autochtone, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016).

Nous commençons alors l'entretien et abordons la question des associations autochtones de Cerro Navia. S'ensuivent des questions plus personnelles relatives à son histoire familiale et à sa manière de vivre son identité mapuche. À la fin de ce long entretien de plus de deux heures, nous

revenons sur le sujet du « conflit mapuche ». Ce dirigeant apparemment « dur », au discours politique et culturel bien maîtrisé, se voit tout à coup envahi d'émotion :

Enquêteur : Comment voyez-vous le sujet du conflit ? Vous qui êtes à Santiago, loin des communes les plus touchées par la violence ?

Bernardo : On s'identifie. On est touchés. On a une source directe. C'est pas quelqu'un qui t'a dit que..., on a une source directe. Lorsqu'on te dit « Allons à tel endroit » et que tu vois qu'il y a des gens avec des marques de balles de petit calibre sur le dos ou sur la figure, ou une vieille dame de la même famille qui s'est fait traîner au sol par les flics, comment ne pas être bouleversé ? Et, qu'est-ce que fait l'État ? L'État devrait protéger les plus démunis. On a la peau d'une autre couleur, on parle différemment, mais je pense qu'il ne suffit pas que les institutions publiques se limitent à mettre le nom des bureaux en *mapudungun*. Ce qui manque, c'est le sujet de fond. Le sujet de fond, c'est la question des terres. Un Mapuche sans terre n'est pas un Mapuche. Il faut être propriétaire de son territoire. Ça nous appartient.

Enquêteur : Et comment faire alors ?

Bernardo : On a les mains liées. Tu vois ton peuple qui se fait massacrer. Voir un enfant qui ne peut pas se défendre, voir une vieille dame qui saigne après avoir été traînée par terre... Alors, c'est ça... [sa voix se brise] notre douleur. Ça fait mal parce que... [Silence. Il ferme les yeux et reprend son souffle]. C'est à ce moment-là que tu te demandes « que faire ? ». Travailler pour que les gens prennent conscience ! Tu te sens les mains liées. Qu'est-ce que tu peux faire d'autre ? Faire la révolution, ça va pas nous emmener bien loin (Bernardo, dirigeant autochtone, entretien personnel, Cerro Navia, mars 2016).

À la fin de l'entretien, nous le remercions pour son témoignage et nous lui demandons des excuses pour les questions qui auraient pu le déranger. Il répond :

Il n'y a pas de quoi. L'émotion que j'ai ressentie à un moment, c'est parce que c'est vraiment douloureux de voir comment souffrent tes frères. On voit qu'ils ont l'air heureux, mais, en fait, ils souffrent beaucoup, surtout quand tu sors de chez toi et que tu vois la police. Je te demande pardon pour mon émotion. J'ai un petit carnet de poèmes où j'ai écrit « Maman, pourquoi à l'école on m'appelle "Indien" ? C'est à cause de ma couleur de peau ? De ma force ou de ma façon de parler ? Maman ne répond pas. Maman, pourquoi ne m'apprendrais-tu pas mes origines ? Parle-moi des miens, de ma terre. Apprends-moi la langue de mon territoire (Bernardo, dirigeant autochtone, entretien personnel, Cero Navia, mars 2016).

## B. La « revitalisation culturelle » comme réponse à la violence d'État

La douleur et l'impuissance exprimées par Bernardo, tout autant que la frayeur manifestée par la petite fille qui l'accompagnait en début d'entretien, posent la question de la participation dans un contexte de violence. L'expression de la souffrance, de la rage ou de la peur mettent en avant la contradiction que peut représenter, pour un dirigeant autochtone, le fait de jouer le jeu de la participation institutionnelle. Celle-ci est perçue comme illégitime et contradictoire dans la mesure où l'État exerce une violence contre les frères Mapuche se trouvant dans le sud du pays. Toute coopération avec l'État est, de ce fait, comprise en termes de « trahison ». En effet, Bernardo condamne ces « autochtones politiques » qui vendent leur participation contre un poste ou un projet, et insiste sur le fait d'être un « dirigeant mapuche » ayant fait le choix de la « revitalisation culturelle », soit un engagement qui donne la priorité à l'attachement aux éléments culturels et à « tout ce qui est relié au sujet mapuche : les cérémonies, la langue, le sport, etc., pour que les gens n'oublient pas leurs racines ». La voie qu'il appelle « culturelle » est ainsi posée par Bernardo comme l'alternative la plus cohérente dans un contexte de conflit entre l'État et les Mapuche.

Ce choix est aussi à mettre en relation avec la formation de Bernardo comme dirigeant autochtone. Celle-ci est fortement chargée d'une composante culturelle qui résulte vraisemblablement de la découverte de son lignage. Les parents Mapuche de Bernardo sont originaires de Nueva Imperial, dans la région d'Araucanía. Ils ont émigré à Santiago à la recherche de meilleures opportunités de travail. Son père boulanger et sa mère blanchisseuse se sont installés dans la commune de Cerro Navia où ils ont réussi à avoir leur propre « bout de terrain ». Bernardo et ses quatre frères n'ont pas fait d'études supérieures et, pendant leur enfance, la question des origines Mapuche était taboue : « On était chiliens comme les autres », déclare Bernardo. Mais, à un moment donné, ils « nous ont parlé de notre *folil*, c'est-à-dire nos racines. C'est à ce moment-là que j'ai appris que nous descendions d'un *kupan*, de *caciques*. Et, aujourd'hui, j'ai un oncle *cacique* et une nièce *machi*. C'est important dans notre famille. C'est un don, un lignage ». Par la suite, Bernardo développe ses propos sur des aspects de la culture autochtone et me raconte le jour de son « réveil identitaire » à l'occasion de la célébration du *We Tripantu*. Ensuite, un autre tournant apparaît dans la vie de Bernardo avec le processus de conversion de sa nièce comme *machi* :

J'ai dû guider les premiers pas de ma nièce. J'ai rencontré une *machi* pour qu'elle puisse nous aider dans ce processus. Ça a été un grand apprentissage. Mon apprentissage s'est fait au travers de rêves. Il y a des gens qui me croient pas. Quand j'ai commencé à m'intéresser aux questions autochtones, j'ai commencé à faire des rêves, je savais que ma nièce allait être *machi*. J'ai appris à travers les rêves. [...] Un jour, je me lève et je raconte un rêve à ma mère. Elle me dit : « Ça veut dire que tu as un esprit ancien », puis tout a commencé et, aujourd'hui, je suis ce que je suis. J'aide les *machi* à devenir *machi* [...]. Dans un des rêves, on me disait de chanter. Je vais pas chanter ici, mais la chanson disait « Venez, frères et sœurs, le *newen* [la force] est arrivé, il est bien arrivé. Beaucoup de force positive, vous comprenez frères et sœurs ? » [il répète les paroles en *mapudungun*]. Quand j'ai raconté ça à ma mère, elle m'a dit que j'avais quelque chose de spécial. J'ai parlé avec une *machi*, je lui ai raconté mon rêve, mon *peuma*, que je voudrais approfondir à propos de ce sujet. Elle m'a dit « *Lamien* [frère], vous avez beaucoup de force. Vous avez une force spirituelle forte. Cette force, c'est parce que vous devez faire beaucoup de choses. Vous devez aider une *machi* à se révéler, puis une autre et une autre... Il y a plusieurs *machi* que vous devez aider à se convertir, à se révéler. Vous avez un don. (Bernardo, dirigeant autochtone, entretien personnel, Cerro Navia, mars 2016).

Si Bernardo a une formation de dirigeant liée à son engagement lycéen puis au sein d'associations de quartier et communales, sa trajectoire est aussi fortement chargée d'éléments culturels. Ceux-ci reposent notamment sur son lignage et sur l'assimilation de son « don » pour investir les *machi*. Cette expérience de sa culture, toujours vivante, ainsi que son expérience directe de la violence exercée par l'État à l'encontre de ses frères Mapuche dans le sud du pays, ressortent dans son engagement – engagement qui se traduit dans la pratique par des actions visant le développement de la culture mapuche. Citons, par exemple, les activités culturelles réalisées dans le Parc cérémonial mapuche, soit la réussite autochtone la plus emblématique de la commune de Cerro Navia. Et c'est justement sur la base de cet engagement « culturel » que Bernardo cherche à construire son leadership. Il justifie le fait de ne pas participer aux procédures de consultation de par leur caractère « politique » : il discrédite les participants autochtones des consultations en expliquant que les autochtones qui y participent sont des « autochtones qui cherchent à se positionner politiquement d'une façon ou d'une autre, en oubliant les nécessités de leur peuple »<sup>320</sup>. À ce sujet, il est intéressant de noter que, au cours de l'entretien, Bernardo ne fait jamais référence à son militantisme au sein d'un parti politique, ni à ses activités de consultant auprès du bureau d'affaires autochtones de la municipalité, ni à sa candidature aux élections de

---

<sup>320</sup> Bernardo, dirigeant autochtone, entretien personnel, Cero Navia, mars 2016.

conseiller municipal. Au contraire, il insiste sur le fait d'être « dirigeant autochtone » et sur les activités culturelles qu'il organise. C'est seulement une fois l'entretien terminé, lorsque le magnétophone est éteint et que le ton de la conversation devient plus décontracté et intime pendant la visite du Parc cérémonial autochtone de Cerro Navia, qu'il évoque son intention de se présenter comme candidat du PDC (parti démocrate-chrétien) aux prochaines élections municipales et que nous constatons alors sa relation avec le monde politique institutionnel. Cette proximité avec la politique partisane témoigne d'un travail politique nécessaire à la permanence des dirigeants autochtones sur la durée. En revanche, ce travail politique est fait discrètement en raison de la mauvaise réputation des partis politiques chez les autochtones. Dans la lignée de Scott (2000), nous pouvons dire que, dans le discours public des dirigeants et organisations autochtones, les partis politiques ont une image négative. En revanche, dans le discours caché et pragmatique de ces mêmes sujets, les liens politiques apparaissent comme des pièces maîtresses dans la construction des organisations et leaders autochtones.

### C. La voie de la radicalité : « vivre la culture mapuche » en milieu rural

Le choix fait par la commune de Cerro Navia, vu au travers de la trajectoire de Bernardo, peut être relié à celui d'autres autochtones qui se sont exclus du processus de consultation autochtone. En milieu rural, et certes de façon plus radicale, la Comunidad Autónoma de Temucoicui (CAT) a fait le choix de « vivre la culture mapuche » et de contester la politique autochtone de l'État à partir de la pratique culturelle, soit à travers la mise en valeur de l'identité culturelle et du mode de vie Mapuche. La communauté autonome de Temucoicui se situe dans la commune d'Ercilla, à une centaine de kilomètres de Temuco, la capitale de la région d'Araucanía. À l'aube des années 2000, cette communauté, constituée d'environ 140 familles, est regroupée dans une surface de 250 hectares. Depuis des décennies, la communauté revendique des terres qui sont aujourd'hui la propriété de l'entreprise forestière Mininco et des agriculteurs de la zone. De par ce conflit territorial, cette localité est connue pour des faits de violence à répétition, ce qui lui a valu le stigmate de « zone rouge » donné par la presse (cf. chapitre 2)<sup>321</sup>.

---

<sup>321</sup> Parmi les 1 798 communautés Mapuche du Chili, une quarantaine connaît des processus similaires de revendication et de récupération de terres. L'une des réponses de l'État a été celle de la militarisation des zones concernées, de la répression et de l'application de la loi Anti-terroriste, largement documentée par des organismes nationaux et internationaux liés à la protection des droits humains (INDH, UDP, Human Rights Watch, Nations unies).



Nous faisons ici référence à ce cas pour montrer que la mise en place de dispositifs de participation autochtone peut aussi être un moyen de disqualifier certains mouvements contestataires autochtones, en particulier l'action collective protestataire incarnée ici par la CAT, et de les exclure du champ politique légitime. Par exemple, le 8 septembre 2014, alors que se tient la première réunion d'information du processus de consultation du ministère du Développement social dans le gymnase du village d'Ercilla, avec plus de cent Mapuche, celle-ci est « violemment interrompue » par des membres de la communauté de Temucucui s'opposant au processus. Alors que le secrétaire ministériel fait sa présentation, une quinzaine de personnes pénètrent dans les lieux : « Armés de bâtons, ils sont montés sur l'estrade, ont dépossédé l'autorité qui avait la parole à ce moment-là de son micro, ont donné des coups de pieds à son ordinateur et l'ont forcé à quitter le gymnase »<sup>322</sup>. La police est ensuite intervenue, quatorze personnes ont été mises en détention et les consultations ont été annulées à Ercilla.

Par ailleurs, les actions de protestation à l'encontre de la consultation autochtone constituent aussi des occasions, pour la communauté autonome de Temucucui, de réaffirmer son « droit à la libre-détermination ». En effet, dans un communiqué public sorti au lendemain de l'événement, la CAT déclare :

La consultation autochtone mise en œuvre par le gouvernement est unilatérale, tendancieuse et de mauvaise foi, et ne fait pas référence aux intérêts et revendications réelles du peuple mapuche, car un « conseil des peuple autochtones » et la création d'un « ministère Autochtone » sont des propositions qui répondent aux seuls intérêts de l'État chilien, et démontrent le manque de volonté politique pour appliquer la Convention n° 169, qui établit que les peuples autochtones : « doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus de développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions, leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur propre développement économique, social et culturel » (Convention de l'OIT n° 169, article 7 (1)).

Dans ce même sens, Aucán Huilcamán<sup>323</sup>, membre fondateur du Consejo de todas las tierras et ayant une relation de longue date avec la communauté autonome de Temucucui, soutient et

---

<sup>322</sup> Source : <http://www.biobiochile.cl/2014/09/08/graves-incidentes-se-registran-en-ercilla-por-rechazo-a-la-consulta-indigena.shtm> [consulté le 7 janvier 2018].

<sup>323</sup> Aucán Huilcamán est président du Consejo de Todas las Tierras. Dans les années 1990, il a été à la tête des mobilisations autochtones. Persécuté judiciairement sous le gouvernement de Patricio Aylwin, il a, par la suite, poursuivi son engagement pour la cause des Mapuche au sein d'organisations de droits humains et aux Nations unies.

justifie l'action de protestation de celle-ci en signalant qu'elle répond au « droit et à la justice Mapuche ». Il affirme que cette action relève d'une pratique traditionnelle, celle du *Trompuklelu*, visant à « rectifier les conduites et les faits »<sup>324</sup>. En faisant référence aux us et coutumes de la culture mapuche, Aucán Huilcaman inscrit les actes de contestation à l'encontre du processus de consultation dans une dimension de lutte culturelle. Au-delà d'exhiber dans l'espace public leur identité culturelle et les droits qui y sont rattachés, l'intervention durant la réunion de consultation permet aux membres de la CAT d'interpeller le gouvernement et de faire appel à l'opinion publique en dénonçant la répression qu'ils subissent. Voici par exemple un extrait de leur communiqué public :

Nous déplorons la position agressive adoptée par les autorités gouvernementales afin d'imposer une consultation autochtone qui n'a pas été acceptée par les communautés Mapuche. De la même façon, nous dénonçons l'agression par les forces policières et leur prédisposition à agresser et à arrêter les individus Mapuche qui ont une position différente vis-à-vis de la consultation. [...] Cette pratique de la violence des forces de police est en relation directe avec la politique de militarisation que nous subissons en tant que peuple mapuche et, tout particulièrement, dans la commune d'Ercilla. De la même façon, nous dénonçons le fait que, pendant que certaines autorités de l'État appellent au dialogue avec le peuple mapuche, d'autres autorités du gouvernement mènent des réunions et coordonnent la répression à l'encontre des communautés Mapuche en résistance et en processus de récupération territoriale.

La capacité de mettre en scène l'identité mapuche, le fait de savoir profiter de la présence des médias et des autorités politiques, et celui de rédiger un communiqué pour expliquer les revendications des manifestants témoignent d'un véritable savoir-faire de l'action collective protestataire, utilisé par le passé et appris tout au long des années de mobilisations (Pairican, 2014 ; Barbut, 2016). Celui-ci est développé sur un terrain qui leur est propre, à la différence du terrain institutionnel dont ils se méfient en raison des risques d'instrumentalisation et des règles du jeu qui les placent dans une position d'infériorité. La presse conservatrice et une partie de la classe politique interprètent les actions de la CAT comme des « actes de violence » qui visent à rejeter le dialogue avec le gouvernement, ce à quoi le gouvernement ne doit pas céder<sup>325</sup>. C'est ainsi qu'est récupérée l'image de l' « Indien insurgé », qui lutte aux marges du système et qui, de

---

<sup>324</sup> S o u r c e : <http://www.radiodelmar.cl/2016/03/aucan-huilcaman-afirma-que-consejeros-conadi-son-una-amenaza-para-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas/#> [consulté le 7 janvier 2018].

<sup>325</sup> Andrea Parra, gouverneur de la province de Malleco : <http://www.biobiochile.cl/2014/09/08/graves-incidentes-se-registran-en-ercilla-por-rechazo-a-la-consulta-indigena.shtm> [consulté le 7 janvier 2018].

ce fait, se voit appliquer des politiques répressives organisées autour des notions d'État d'exception et de sécurité intérieure de l'État. C'est bien de marginalisation et, plus encore, de criminalisation de ce secteur de la société autochtone dont il est question au profit d'interlocuteurs « fiables » (Dagnino, 2007).

Pour finir, notons que l'image de la CAT comme communauté fermée – image véhiculée par la presse et par des membres du gouvernement – contraste avec la bonne disposition manifestée par le porte-parole de la CAT, Jorge Huenchullan, lorsque nous lui avons écrit pour lui demander un entretien. Par son intermédiaire, nous cherchions à interviewer Victor Queipul, *lonko* de la CAT qui avait publiquement manifesté son opposition aux processus de consultation. Victor Queipul est l'un des leaders des mobilisations territoriales de sa communauté depuis la fin des années 1990. Quinquagénaire, encore enfant au moment du coup d'État de 1973, il a grandi dans la communauté de Temuciucui qui, à l'époque, subissait une forte répression militaire pour son engagement dans des processus de récupération de terres menés au moment de la réforme agraire du gouvernement de Salvador Allende et auxquels ont participé les parents de Victor. Ce dernier fait ses premiers pas dans la lutte au sein de la communauté à la fin des années 1980 dans le cadre de la lutte contre la dictature. N'ayant pas terminé ses études primaires, le Conseil de Todas las Tierras dans lequel il est engagé devient, pour lui, un espace de formation fondamental. Victor, ainsi que d'autres membres de la communauté, vit alors d'une économie de subsistance qui repose sur une petite agriculture et l'élevage d'animaux. Cependant, le manque de terres fait que ces activités sont souvent menées sur des petits lopins de terres ne permettant pas de subsister. De nombreux chefs de famille, tels que Victor Queipul, optent donc pour la migration saisonnière pour subvenir aux besoins de leur famille. Ils se retrouvent ainsi employés dans les secteurs forestier ou agricole (dans la région centrale) qui ont besoin d'une main d'œuvre peu qualifiée, mobile et saisonnière. Malgré la bonne disposition du porte-parole et du *lonko* de la CAT, nous n'avons pu réaliser d'entretien personnel avec eux. Au moment où nous les avons contactés pour leur rendre visite, Victor Queipul a été appelé devant les tribunaux pour des accusations liées justement à sa participation à des actes de protestation à l'encontre de la procédure participative mentionnée plus haut. « Le gouvernement n'a pas voulu nous écouter. Leur réponse est une nouvelle fois la violence policière et les procès en justice », déclare Jorge Huenchullan dans un échange que nous avons eu par courrier électronique. Accusés de divers délits (dégradation de propriétés privées, incendies criminels, vol d'animaux, homicide manqué) et notamment d'« association terroriste illicite », les habitants de la CAT font l'objet de multiples procès

judiciaires suivis, dans la plupart des cas, de prison préventive<sup>326</sup>. L'épisode de la manifestation protestataire du 8 septembre 2014 s'inscrit donc pleinement dans un rapport entre la CAT et l'État dont la violence reste la caractéristique dominante. L'approche participative ne modifie en aucun cas ce rapport ; paradoxalement, elle vient le confirmer. Les mesures répressives prises dans un contexte de « dialogue » renforcent le rejet de la « domination à caractère colonial » et la méfiance autochtone vis-à-vis de l'État.

### *Conclusion*

L'analyse conjointe des acteurs engagés dans les dispositifs de participation autochtone mis en place dans le cadre de la Convention n° 169 de l'OIT et de ceux qui s'en (auto-)excluent montre la tension entre deux figures de la participation. On voit ainsi se dessiner, au sein des dispositifs institutionnels, la figure de l' « Indien autorisé », professionnel et compétent, orienté vers la recherche d'un consensus et la pacification du conflit social par la voie institutionnelle. Néanmoins, les armes des autochtones résident aussi dans leur capacité à s'investir dans d'autres espaces institutionnels, par la voie plus classique de la démocratie représentative, ou dans le rejet et la désertion de la participation institutionnelle. Cette dichotomie invite à penser la question plus générale des articulations possibles entre conflictualité et participation, et à admettre, à l'instar de Neveu (2011), la nécessaire pluralité des processus de subjectivation politique et de politisation. Ainsi, tel qu'affirmé par Blondiaux (2008, p. 83), « la mise en place de mécanismes de démocratie participative ne désarme nullement le conflit ni ne mène forcément à l'alignement des volontés ». À partir de notre étude, nous pouvons en effet constater que, si la contestation émerge aux marges des dispositifs participatifs, il n'en demeure pas moins que le conflit a aussi sa place à l'intérieur même de ces instruments. C'est là ce qui se détache de l'analyse des relations de pouvoir et des répertoires d'argumentation utilisés par les acteurs de ces espaces participatifs, tel que nous allons le voir dans la partie suivante.

---

<sup>326</sup> CEPAL, 2012, *Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo mapuche en Chile. Situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos*, Colección documentos de proyectos.

# **TROISIÈME PARTIE :**

## **DÉLIBÉRER ET DÉCIDER AU SEIN DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION AUTOCHTONE :**

### **ENTRE DOMINATION, CONTESTATION ET AFFIRMATION ETHNIQUE**

La question de la genèse, ainsi que celle des acteurs de la participation autochtone, ayant été éclaircies, nous pouvons désormais nous attacher à comprendre la dynamique délibérative et le processus décisionnel des dispositifs étudiés. Nous analyserons comment, à travers l'organisation de la délibération, les dispositifs participatifs se partagent entre reproduction de la domination, contestation et affirmation ethnique. Cette analyse sera structurée autour de deux questionnements que nous allons aborder successivement.

Premièrement, nous nous intéresserons à la question du « comment » de la participation autochtone. Nous restituerons alors les opérations de cadrage, propres à tout dispositif institutionnel de participation, afin de montrer les mécanismes de contrôle à l'œuvre. L'analyse du déroulement des dispositifs et des répertoires d'action choisis par le public autochtone montrera alors comment ces procédures sont constamment mises à l'épreuve, questionnées ou ouvertement contestées. Qui plus est, la diversité des savoirs mobilisés (« techniques », « militants » et « autochtones ») et des émotions exprimées témoigne d'une pluralité de modalités de participation. Ces différents registres de la participation autochtone ont toutefois en commun de chercher à s'affranchir du contrôle étatique et de revendiquer une identité culturelle spécifique.

Dans un second temps, nous aborderons la question complexe des « objectifs » de la participation autochtone. Cette complexité tient au fait que les réponses avancées par les acteurs de la participation ne soient pas unanimes, mais aussi au fait que cette participation soulève en filigrane la problématique de l'impact desdits dispositifs sur la décision.

**Chapitre 6 :**  
***L’ambivalence de l’espace délibératif :***  
***de la reproduction de la domination au renforcement***  
***des acteurs autochtones***

Les dispositifs de participation autochtone constituent des espaces intéressants pour étudier la politique en situation ou, pour reprendre les termes de Gros et Dumoulin (2011) à propos du multiculturalisme, la politique autochtone « au concret ». En effet, l’approche ethnographique permet d’apprécier, dans la pratique, les processus de domination, mais aussi de vigilance et d’affirmation des individus confrontés à ces dispositifs de participation autochtone. Ces derniers s’inscrivent dans une controverse plus générale sur les procédures de la démocratie participative dont certains vantent les mérites, tandis que d’autres se montrent plus sceptiques et pointent les limites. L’approche proposée ici plaide pour une complexification de cette dichotomie à travers une étude attentive de ce qui se joue au sein de ces espaces.

L’idéal délibératif – qui met l’accent sur les aptitudes des participants à formuler des arguments rationnels dans la discussion – se voit confronté, dans la pratique, aux questions d’« injustice historique » (Iverson, 2010) et d’inégalité structurelle. Le courant féministe pointe les dimensions pratiques, corporelles et relationnelles des interactions afin de démontrer que cet idéal reproduit des rapports de domination de sexe en politique (Sanders, 1997 ; Fraser, 1990) et exclut les publics les plus démunis (Mansbridge, 1991 ; Young, 2010). Cette approche peut être utile pour comprendre les rapports de domination au sein des espaces de participation autochtone. En ce sens, il ne faut pas sous-estimer les conventions qui pèsent sur les modalités d’expression au sein des arènes participatives (Talpin, 2006). Toutefois, soulever le rapport entre conflit et participation (Blondiaux, 2008) nous permettra d’apprécier dans quelle mesure les autochtones parviennent à s’affranchir de cette position de dominés. Dans les analyses qui suivent, l’attention portée aux émotions et l’interrogation de la manière dont ces dernières s’articulent à une exigence de formalisation propre aux contextes et aux règles du jeu politique nous permettra de mieux saisir ce paradoxe apparent. De fait, les émotions, en tant que forme de « présence du corps »<sup>327</sup>,

---

<sup>327</sup> Damasio, A., 1995, *L’erreur de Descartes : la raison des émotions*, Paris, Odile Jacob.

ordonnent la raison, c'est-à-dire le monde des représentations, des discours et donc des argumentaires des individus. Si les acteurs sont contraints d'intervenir dans les espaces de délibération en s'adaptant aux exigences de formalisation, il n'en demeure pas moins que la manifestation de certaines émotions et la maîtrise de connaissances et compétences diverses (juridiques, techniques de communication, méthodologies participatives, entre autres) (Traïni, 2014, 2015 ; Mazeaud et Nonjon, 2015) vient donner plus de poids aux acteurs autochtones.

Nous analyserons donc en quoi ces espaces délibératifs participent du renforcement des capacités d'expression et d'action. La mobilisation de l'« ethnicité » peut, par exemple, relever d'un processus de constitution de soi en tant que sujet politique, soit un peuple autochtone auquel l'État doit accorder un certain nombre de droits. Nous montrerons comment la Table de consensus vise à se défaire des ressentiments du passé. Nous dévoilerons ensuite les exigences de formalisation imposées aux acteurs au travers de la judiciarisation du débat et de la mise à distance des passions. Ces espaces de délibération n'en demeurent pas moins des lieux où s'exprime une indignation immémoriale et où le « savoir autochtone » est tout aussi revendiqué que construit.

## **1. Une Table de consensus visant à se défaire des ressentiments du passé**

L'un des plus importants obstacles à la mise en œuvre de la Convention n° 169 réside dans la méfiance historique des peuples autochtones à l'égard de l'État chilien. À cette défiance s'ajoute une pression économique plus récente pour l'exploitation des ressources naturelles dans des territoires traditionnellement autochtones. Dans ce contexte, la réticence et le scepticisme manifestés par certains autochtones vis-à-vis de la Table de consensus s'expliquent par un risque d'instrumentalisation d'autant plus important que les peuples autochtones ont essuyé plusieurs déceptions quant à l'État chilien. « Nous avons été trompés pendant des siècles », déclare un représentant autochtone dès la première séance. « Pourquoi cette tromperie ne se reproduirait-elle pas une fois de plus ? » se demandent les représentants autochtones. À cette méfiance se

superpose une longue histoire de conflits entre l'État chilien et les peuples autochtones (massacre ethnique, occupation des territoires, dépouillement des richesses, entre autres)<sup>328</sup> et de promesses gouvernementales non tenues tout au long des différents gouvernements de la Concertación<sup>329</sup>. Qui plus est, le tout est noué par un dispositif idéologique de domination fondé sur le droit qui a perpétué les injustices à leur encontre. Les acteurs autochtones s'empresstent de rendre compte de cela, ce qui constitue l'un des éléments centraux de la grammaire de l'accusation publique contre l'action de l'État, responsable de leur douleur. Cette mémoire est effectivement présente dans l'enceinte délibérative, tel qu'exprimé dans l'intervention qui suit :

De façon générale, je voudrais dire que nous sommes en train de rédiger le décret de la Convention n° 169 qui reconnaît des droits aux peuples autochtones. Le règlement doit donc aussi assurer la protection et l'exercice de ces droits et non pas déguiser juridiquement la violation des droits. En effet, au Chili, le dépouillement des peuples autochtones a été juridiquement déguisé (Président du secteur autochtone, Table de consensus, avril 2013).

Dans ce contexte, l'institutionnalisation de la participation des autochtones est donc posée par des membres du gouvernement comme une opportunité concrète de remédier à la « dette historique » de l'État envers les peuples autochtones. Avec cette formule, le gouvernement invite les autochtones à sortir du ressentiment vis-à-vis de l'État chilien et à se tourner vers une relation plus « positive » et « constructive » répondant à la réparation et à la volonté du gouvernement de « développer une nouvelle relation avec les peuples autochtones »<sup>330</sup> sur la base de la participation de ces derniers.

Rappelons que le gouvernement chilien a déjà été confronté, au moment de l'avènement de la démocratie en 1990, à la question des injustices historiques commises sous la dictature de Pinochet. La violation des droits humains est une problématique qui a accompagné de très près la démocratisation du pays. La principale réponse à la violence de la dictature a été la politique du pardon (Lefranc, 2002) instaurée principalement par des mesures de réparation et des commissions de vérités et de réconciliation (Lira et Morales, 2005 ; Loveman et Lira, 2002, 2005). Si le « pardon » n'est pas prononcé autour de la Table de consensus, il est cependant fait

---

<sup>328</sup> Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, Editado por el Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, 1° edición, Santiago de Chile, octubre de 2008.

<sup>329</sup> Comisionado presidencial para asuntos indígenas (Ed.), 2008.

<sup>330</sup> M.A., chef de l'Unité des affaires autochtones, Table de consensus, mars 2013.



référence à la « dette historique » comme une alternative pour sortir de la violence d'État<sup>331</sup>. Dans ce cas, la question des injustices historiques vécues par les peuples autochtones n'est plus abordée uniquement au travers de la question de la redistribution ou de la réparation (comme cela a pu être le cas auparavant), mais plutôt au travers d'une sorte de promotion des valeurs telles que la cohésion sociale, le respect, le dialogue et donc la démocratie (Iverson, 2010). Ce geste politique consistant à confier la réparation des injustices historiques à des procédures de délibération peut être interprété comme une tentative d'instaurer un nouveau rapport d'égalité en permettant aux autochtones de participer à la construction de normes qui affectent leurs principaux intérêts. En d'autres termes, la réponse donnée par le gouvernement à la question de la « dette historique » est celle de la démocratie et, plus précisément, celle de la démocratie participative. Reste à savoir ce qu'il en est dans la pratique.

### **1.1. Scénographie et opérations de cadrage**

La scénographie de la Table de consensus constitue un enjeu dans la mesure où elle établit concrètement l'espace de la discussion et permet, par là, d'identifier les acteurs et leur rôle spécifique. À l'instar des salles d'assemblées parlementaires qui fixent les formes légitimes de l'activité parlementaire (Heurtin, 1994), les salons dans lesquels ont lieu les séances de la Table de consensus participent à l'identification des modes d'action de ses acteurs. D'une part, la scénographie souligne la présence de deux acteurs centraux et polarisés : les représentants du gouvernement et ceux des peuples autochtones. Les participants sont assis autour d'une table en U, où on trouve, de part et d'autre, des dirigeants autochtones (à gauche) et des fonctionnaires (à droite) (cf. photographie 5). Au point d'union de la table est assis le président du secteur autochtone, Marcial Colin. Et, à l'écart de la table principale, se trouvent deux acteurs qui n'interviennent pas directement au cours du dialogue : d'un côté, les observateurs spécialistes des droits humains, gage de légitimité<sup>332</sup> (à gauche et au premier plan) et, de l'autre, les conseillers

<sup>331</sup> Le 23 juin 2017, la présidente de la République, Michelle Bachelet, demande pardon aux Mapuche « pour les erreurs et horreurs commises ou tolérées par l'État dans notre relation avec eux et leurs communautés ». Voir le journal *La Tercera*, disponible en ligne sur : <http://www.latercera.com/noticia/bachelet-pide-perdon-al-pueblo-mapuche-presenta-medidas-la-araucania/> [consulté le 11 décembre 2017].

<sup>332</sup> La légitimité des observateurs est bâtie sur le caractère « neutre » de leur positionnement à l'égard du dispositif. Ils n'interviennent jamais au cours des discussions. L'INDH a publié un rapport d'observation sur la Table de consensus qui pointe certains points problématiques, et en particulier des questions liées à

juridiques des peuples autochtones, garants d'égalité (assis au deuxième rang, derrière les représentants autochtones). Enfin, le médiateur circule debout au sein de l'espace formé par la disposition des tables. Ce médiateur change de place, il n'appartient à aucun des deux secteurs, il est donc censé ne pas afficher son point de vue pendant la discussion, hormis sa position d'« impartialité ». À l'instar de Jean-Philippe Heurtin (1994), nous pouvons dire que cette forme spatiale pose des « conditions et des contraintes à l'action » des acteurs, mais aussi des « conditions et des contraintes de signification ». Dans ce sens, la disposition semi-circulaire de l'espace aurait une valeur morale associée à l'union, à l'égalité et à la concorde. En même temps, la disposition en face-à-face encouragerait la discussion et la confrontation des points de vue. En définitive, la configuration spatiale des acteurs traduit les modalités légitimes de leur participation : délibérer, observer, conseiller et/ou modérer.



*Photographie 5 : Scénographie de la Table de consensus*

*Table de consensus, Séance du 30 mai 2013.*<sup>333</sup>

---

la méthodologie et à la représentativité des autochtones de la Table de consensus. Rapport disponible en ligne sur : <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/588> [consulté le 11 décembre 2017]. Pour leur part, les observateurs du PNUD ne réalisent pas d'observations publiques sur la procédure au nom de leur caractère « technique », à la différence du rôle des agences de contrôle des Nations unies qui réalisent des observations et des recommandations en matière des droits des peuples autochtones. Voir par exemple : James Anaya, *Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: "Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo"*, Chile, Noviembre de 2012. Disponible en ligne sur : <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/re/docs/1654-comentario-reglamento-chile.html> [consulté le 11 décembre 2017].

<sup>333</sup> Photographie obtenue à partir des vidéos de la Table de consensus.

Si le dispositif participatif met en place les conditions « idéales » pour la participation autochtone, la configuration de l'espace délibératif n'en demeure pas moins imposée. La dimension spatiale (Combes, Garibay et Goirand, 2015 ; Auyero, 2005) de la Table de consensus en est un exemple. En effet, l'espace dans lequel se déroule le processus participatif n'est pas nécessairement indexé sur les expériences de dialogue qui font sens chez les peuples autochtones. D'une part, dans sa dimension subjective, l'espace de la Table de consensus désigne un univers « institutionnel » et « occidental ». L'absence de rituels d'ouverture et de fermeture propres aux traditions autochtones ou l'absence d'éléments sacrés dans l'enceinte délibérative en témoignent. Ce contexte traduit ainsi l'asymétrie du dialogue dans la mesure où les représentants autochtones ne sont pas forcément à l'aise dans le cadre prévu pour le débat. D'autre part, dans sa dimension physique, le scénario occulte la spécificité du débat. Rien, dans le décor, ne traduit le fait que plus de la moitié des participants soit des autochtones. La Table de consensus se déroule dans de grands salons, dans des hôtels situés du centre-ville de Santiago, décorés de façon « neutre ». En effet, à l'exception d'un drapeau mapuche accroché à certaines occasions par le président du secteur autochtone, le décor est impersonnel : nappes blanches, murs blancs, matériel visuel et sonore (ordinateurs, micros, projecteurs), carafes d'eau et petits bols contenant des bonbons. En définitive, la scénographie de la Table de consensus traduit le fait que les modalités du processus soient exclusivement définies par l'une des parties (le gouvernement). Autrement dit, le point de départ du processus participatif (qui est donc la définition des lieux, des dates, des formes de réunions, etc.) n'est pas participatif puisque les autochtones n'y prennent pas part. Et, de toute évidence, cet espace impose des contraintes et des ressources et annonce un rapport de pouvoir et une participation inégalitaire.

### ***1.2. Le design délibératif : la production d'une instance consensuelle***

Les procédures du dispositif participatif contiennent des injonctions à éprouver des états affectifs spécifiques desquels résultent une certaine conception de la participation autochtone qui suppose que les autochtones fassent preuve des dispositions émotionnelles indispensables à leur « bonne » implication. Par exemple, les agents du gouvernement et le modérateur mettent en avant le

sentiment de fierté lié au fait de contribuer à l'amélioration d'une norme relative aux peuples autochtones, mais qui est aussi dans l'intérêt de toute la société chilienne. À travers l'exaltation de ce sentiment d'orgueil, les membres du gouvernement visent l'engagement des autochtones dans un dispositif qui demeure très incertain, à l'instar de celui du directeur de la CONADI de l'époque, qui ne participe pas à la Table, mais qui est venu saluer les membres et présenter cette instance comme un « moment historique ». Il invite ainsi les participants à s'investir dans ce travail, « à transcender, à aller au-delà de la contingence », en dotant leur mission d'une « charge morale » :

C'est un rêve devenu réalité. [...] Nous vivons un moment historique. Je fais un appel à transcender, à aller au-delà de la contingence. Nous sommes à un moment clé de la relation entre les peuples autochtones, le gouvernement et le secteur privé. Nous aurons une certitude juridique et un outil qui abrogera le décret 124, de façon à ce que personne n'impose quoi que ce soit aux peuples autochtones. Et c'est un instrument créé par consensus. [...] Nous abordons la dernière ligne droite et je vous demande d'être à la hauteur des circonstances, parce que nous sommes dans un moment historique qui débouchera sur un système consensuel de consultation (Directeur de la CONADI, Table de consensus, avril 2013).

La mise en perspective historique de cet événement s'accompagne d'une reconnaissance du travail réalisé. Par exemple, le modérateur congratule les participants pour leur investissement :

Depuis le mois d'août de l'année dernière, un grand travail a été fait. J'ai lu les propositions et je voudrais vous féliciter. Vous avez pris ce travail au sérieux (Modérateur, Table de consensus, mars 2013).

Pour sa part, le chef de l'Unité des affaires autochtones n'hésite pas à remercier et à louer les avancées de la Table. Plus encore, il invite à exprimer et à partager ce sentiment de satisfaction pour la tâche accomplie en appelant les participants à s'applaudir lorsqu'ils parviennent à un accord. Dès le début des discussions, ces louanges martèlent le débat. L'éloge du travail de la Table de consensus participe à la construction d'un état affectif qui serait plus à même de conduire à une délibération. Pourtant, insister sur les bienfaits de la Table apparaît comme une réponse optimiste face aux sentiments négatifs exprimés par certains autochtones.

La visée pacificatrice prêtée à la Table de consensus transparaît également dans l'attention toute particulière portée à la production d'outils et de procédures visant à garantir des modes de

coopération consensuelle. En ce sens, les participants consacrent la première séance de travail à l'élaboration d'un « Protocole de bonnes intentions » qui établit le principe directeur de la Table : « être de bonne foi ». Pour les acteurs gouvernementaux, ce principe se traduit dans le devoir de réaliser la procédure de consultation. Pour de nombreux autochtones, la « bonne foi » se traduit par la prise en compte réelle de leurs points de vue. Le terme de « consensus », qui donne le nom à cette instance, n'est pas anodin et répond à cette double volonté. Il se traduit premièrement dans une exigence d'harmonisation qui exclut toute forme de conflit.

Un exemple en est fourni par le choix du médiateur chargé d'organiser les discussions. Notons que le rôle de « médiateur » n'est pas évoqué dans la Convention n° 169 qui ne précise donc pas la procédure formelle à suivre pour désigner celui à qui reviendra la tâche de modérer la discussion. La mise en place de cette figure et de sa façon de procéder relève donc du choix des organisateurs. Dans ce cas, la présence d'un médiateur a été suggérée par le secteur autochtone. Ce médiateur a ensuite été choisi et embauché par le chef de l'Unité des affaires autochtones pour ses connaissances en matière de coaching d'organisations et de formation de leaders. C'est donc l'empathie du médiateur qui semble recherchée. C'est un consultant, enseignant et auteur de livres sur le coaching et le leadership qui est mandaté pour modérer le dialogue<sup>334</sup>. S'il dit s'intéresser aux questions autochtones, il se présente comme peu familier du droit autochtone. Or, les instigateurs de la Table de consensus cherchent à lui faire endosser une posture consensuelle. De ce fait, c'est précisément cette distance, affichée comme une garantie de sa neutralité, qui constitue sa principale qualité.

Tout au long des séances de la Table de consensus, le médiateur s'efforce de façonner son rôle de conciliateur et de préserver son image d'indépendance. Lors de la séance inaugurale, mais aussi au cours du processus, il travaille sa présentation personnelle, rappelle son rôle et souligne, à plusieurs reprises, qu'il est là pour « aider au bon déroulement » de la discussion. Voici un exemple de ses déclarations :

Je voudrais vous remercier pour l'opportunité que signifie pour moi le fait de pouvoir travailler

---

<sup>334</sup> Pedro Flores est ergothérapeute de formation (diplômé de l'Université du Chili) et a suivi des études universitaires dans le domaine du conseil familial, de la santé mentale communautaire et adolescente et de la gestion des organisations. Il est coach professionnel, formé par Newfield Network (Chili) (<https://www.newfield.cl/>). Il réalise des conférences, ateliers et séminaires au Chili et à l'international dans le domaine du coaching en matière d'éducation, d'*empowerment* et de leadership. Il a publié quatre livres de coaching : *El líder que escucha desde la abundancia* (2014) ; *El líder Coach : el cambio en 540°* (2009); *El docente Coach. La Revolución del Aprendizaje* (2010) ; et *7 prácticas de Coaching para el liderazgo de alto impacto* (2011). Pour plus d'informations, voir : <http://pedrofloresopazo.blogspot.fr>.

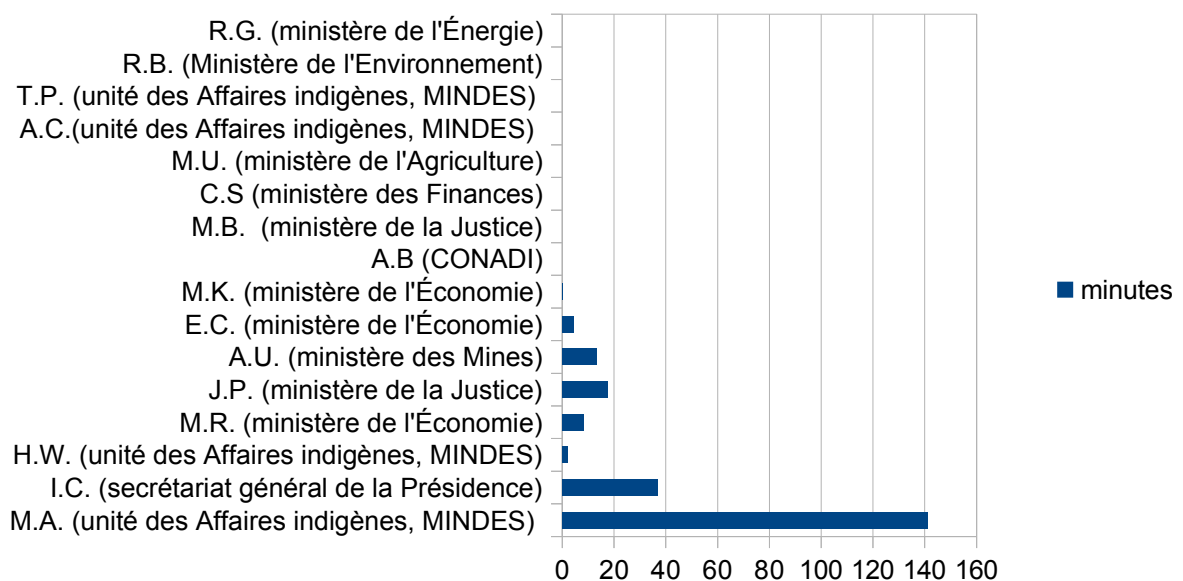
avec vous. Je suis ici à votre service. La médiation a pour objectif que la Table parvienne à des résultats concrets. Je vais servir de pont, de véhicule pour que ces conversations, motivées par la bonne humeur et la bonne volonté, parviennent à de bons résultats. [...] La médiation signifie canaliser les fortes énergies pour qu'elles se transforment en accords et que nous sentions que ça vaut la peine de dialoguer. Mon rôle sera celui de vous écouter, d'être attentif à certains mots et expressions et de vous donner la parole. Je pense qu'il y a aussi certaines règles du jeu : c'est un espace de respect, d'écoute réciproque et dans lequel se font des propositions, tout en écoutant et en respectant les autres (Modérateur, Table de consensus, mars 2013).

Par ailleurs, il fait des commentaires ou des résumés des interventions dans lesquels il cherche à rapprocher les différents points de vues : « Ce que j'entends des diverses opinions exprimées n'est pas une différence de fond » ; « Nous allons fermer cette discussion ici et mettre toutes nos énergies dans la rédaction des articles » ; « Juste pour vous donner un point de vue externe, impartial, serein, il paraît que nous serions arrivés à un point d'impasse. Allez-vous vous concentrer sur l'article qui a déclenché toute cette discussion ou allez-vous passer à la discussion d'un autre article pour pouvoir avancer... ? ». De même, sa gestuelle – mettre sa main derrière l'oreille pour signaler le fait d'écouter – et ses mouvements circulaires dans la salle cherchant à intégrer tous les participants montrent l'importance d'être attentif aux différents points de vue. Il se sert également d'un autre outil, un tableau sur lequel il synthétise la discussion en y écrivant « vos observations, vos commentaires et les accords ». Cependant, le biais consensuel le pousse à y signaler les concepts clés qui ont été acceptés par tous.

En définitive, le modérateur développe tout un discours autour des propriétés conversationnelles (l'écoute, l'ouverture aux différents points de vue, etc.) afin de rendre pensable et possible la construction d'un consensus. Cette stratégie de l'entente ne s'appuie pas sur une rhétorique juridique mais, au contraire, sur l'expression de formules de consensus et sur la prescription d'émotions spécifiques, censées favoriser un débat démocratique.

D'autre part, le modérateur s'appuie largement sur le secteur gouvernemental pour organiser le débat. En général, les séances s'ouvrent avec l'intervention du modérateur qui donne ensuite la parole au chef de l'Unité des affaires autochtones. Celui-ci tient à avoir la direction de la délibération afin de l'orienter en fonction des intérêts du gouvernement : il introduit la discussion, propose une planification des sujets à débattre, met fin aux séances avec un résumé des accords et

désaccords qui ont surgi au cours de la journée de travail et, bien souvent, il dicte des phrases ou des modifications pour qu'elles soient ajoutées au document en discussion. Sa prise de parole s'effectue à des moments clés (début et fin des discussions) de façon à cadrer le dialogue. Pour résumer, il monopolise à lui seul une grande partie du temps de parole. Par exemple, lors des deuxièmes journées de travail de la Table de consensus (réalisées entre le 25 et le 27 mars 2017), il prend la parole 73 fois pour une durée totale de deux heures et vingt minutes, ce qui représente autour de 30 % du temps de parole total (et environ 60 % du temps de parole du gouvernement) (cf. graphique n°2 et tableau n°15).



Graphique 2 : Temps de parole des délégués gouvernementaux (Table de consensus 25, 26 et 27 mars 2013)

<b>Acteur</b>	<b>Prises de parole (nombre de fois)</b>	<b>Temps de parole</b>
<b>Gouvernement</b>	148	3 heures et 50 minutes
<b>Peuples autochtones</b>	118	4 heures
<b>Total</b>	<b>266</b>	<b>7 heures et 50 minutes</b>

*Tableau 15 : Prise de parole au sein de la Table de consensus (25, 26 et 27 mars 2013)*

Pour finir, l'équilibre dans les temps de parole de chacun des acteurs montre bien l'aspect participatif du mécanisme, car les acteurs s'expriment de façon égalitaire, comme en témoigne la répartition du temps de parole des délégués autochtones (3 heures et 50 minutes) et des délégués gouvernementaux (4 heures) lors des deuxièmes journées de travail de la Table de consensus (cf. tableau n° 15). Toutefois, le nombre de prises de parole des délégués du gouvernement est supérieur à celui des délégués autochtones (148 contre 118). Cette différence traduit l'encadrement gouvernemental de la procédure. L'expression de formules d'harmonisation qui se manifestent par une mise en valeur de la délibération, de l'écoute et du respect, censés favoriser un débat démocratique, oriente la délibération vers un consensus – encadrement qui s'appuie aussi sur une dimension émotionnelle.

## **2. Judicialisation du débat et mise à distance des passions**

Au fur et à mesure des séances et des interventions sont abordés divers problèmes qui vont bien au-delà de l'objectif principal de la Table de consensus, à savoir l'élaboration d'un décret-loi pour l'application de la Convention n° 169. Ainsi, différentes thématiques sont abordées tout au long de la Table de consensus : la représentativité du monde autochtone et le design participatif ; les préjudices et les inconvénients des projets industriels, d'aménagement ou autres pour les communautés autochtones ; les difficultés des organes gouvernementaux dans l'application des



procédures consultatives ; ou le rapport spirituel à l'environnement. La discussion déborde sans cesse de la stricte élaboration des articles du décret. La Table de consensus prend ainsi des airs de « tempête d'idées » dressant un inventaire des problèmes plus ou moins directs posés par l'application de la Convention n° 169. Sans hiérarchie apparente, les témoignages, les manifestations de tristesse ou de colère, les arguments juridiques ou dérivés de l'expérience se côtoient pour éclairer différemment la problématique des droits des peuples autochtones. L'intervention d'une dirigeante autochtone lors de la discussion sur les municipalités, qui entremêle expériences de son vécu et sentiment d'impuissance, en est un exemple :

Monsieur M.A, tel que mon *lamien*<sup>335</sup> l'a dit, nous n'allons pas avancer si la législation est mise au-dessus et si les droits humains des peuples autochtones ne sont pas respectés. Nos communautés ont subi des choses atroces, comme le fait d'avoir changé la loi du sol. Les communautés ayant un *título de merced*<sup>336</sup> deviennent urbaines, et ce sans participation des communautés. Qu'est-ce que nous allons faire, nous les communautés ? Je comprends maintenant pourquoi monsieur le maire m'a dit, à moi et à dix-huit dirigeants autochtones qui étaient venus lui demander des explications à ce sujet, il nous a dit que la Convention n'était qu'une convention et que, pour lui, elle était pas valide, que c'était lui le seigneur, celui qui déterminait si des changements pouvaient être faits au plan de régulation territoriale. Le problème c'est que les hommes politiques profitent de cette porte qui leur est laissée ouverte. Les hommes politiques s'unissent entre eux en fonction de leurs propres intérêts, de leurs votes. L'autre jour, dans la commune de Temuco, les hommes politiques étaient en réunion pour demander que Labranza devienne commune. Ils étaient tous d'accord, droite et gauche, tous unis. Et le peuple mapuche, il est où dans tout ça ? Le peuple mapuche n'a pas participé à cette instance. Nous n'avons donc pas de droits ? Pour moi, c'est donc très inquiétant que cette porte reste ouverte quand le maire lui-même te balance que la Convention n'est qu'un papier qui n'a rien à voir avec les municipalités. C'est ça ma douleur. Je l'exprime ici en tant que dirigeante, en tant que représentante de dix-huit communautés qui sont en train de faire appel au critère du maire (Délégué autochtone, peuple mapuche, Table de consensus, mars 2013).

La diversité des registres argumentatifs s'oppose toutefois au discours d'autorité reposant sur la « rationalité » et la « technicité » des propos (Young, 2010). Les membres autochtones de la Table prennent part au dispositif institutionnel en traduisant leur situation personnelle et leurs problématiques collectives dans les termes et les catégories de l'administration. Pour le dire

---

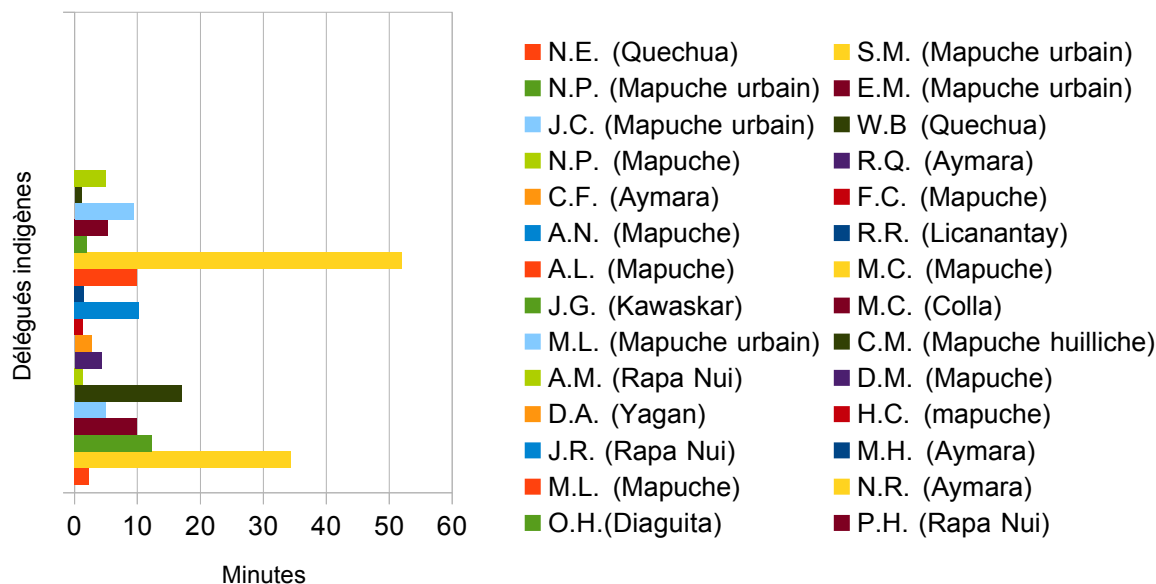
<sup>335</sup> « Sœur » ou « frère » en *mapudungun*. Le terme ne renvoie pas uniquement à un lien familial, il peut aussi faire référence à un lien de camaraderie.

<sup>336</sup> Titre de propriété communautaire.

autrement, ils intériorisent un certain nombre d'usages et de règles, plus ou moins explicites, du jeu participatif institutionnel, ce qui implique, par exemple, de s'exprimer en des termes juridiques. En effet, la délibération s'inscrit dans un espace institutionnel qui induit une formalisation de la prise de parole. En même temps, leurs expériences passées des organismes d'État leur ont fait comprendre que le recours au langage légal-rationnel est indispensable pour se faire une place dans le débat institutionnel (Traïni, 2014, 2015). Un premier indice de ce phénomène réside dans la remise d'une proposition de réglementation par les délégations autochtones au moment d'intégrer la Table<sup>337</sup>. « Billet d'entrée » à la délibération, la rédaction d'un document sous forme juridique montrerait l'« aptitude » à participer dans une telle instance. C'est dire combien les délégués autochtones ne se limitent pas à contester la proposition gouvernementale : ils font preuve, en effet, d'une compétence technique. Un deuxième indice concerne la prise de parole au sein de la Table de consensus. Par exemple, lors des deuxièmes journées de la Table de consensus, les délégués autochtones qui s'expriment le plus sont ceux qui privilégient le langage technico-administratif. Le temps de parole du président du secteur autochtone atteint 52 minutes, ce qui représente environ 25 % du temps de parole du secteur autochtone. S.M., délégué mapuche urbain et familial des administrations (cf. chapitre 5) se retrouve en deuxième position avec un temps de parole total qui s'élève à 34 minutes (cf. graphique n°3). Pourtant, ce constat n'exclut pas pour les formes d'expression autres que celles basées sur le langage de l'administration – point que nous allons développer par la suite.

---

<sup>337</sup> Onze propositions de réglementation ont été remises par des représentants des peuples autochtones à la Table de consensus (Rapport gouvernemental de la Table de consensus, 2013).



Graphique 3 : Temps de parole des délégués autochtones (Table de consensus 25, 26 et 27 mars 2013)

Un autre indice de cette formalisation est le rôle central – mais discret – joué par les conseillers juridiques du secteur autochtone : ils sont attentifs aux discussions de la Table de consensus et interviennent auprès de leurs clients si nécessaire (voir photographies n° 6 et 7) ; ils participent à l’élaboration des articles proposés par le secteur autochtone ; rédigent en coulisses les arguments légaux qui sont ensuite présentés en public par les membres autochtones ; et sont membres de la « Petite table de négociations »<sup>338</sup>. À titre d’exemple, lors la discussion sur les municipalités, l’un des intervenants autochtones m’informe, au cours d’un entretien, que l’observation qu’il a lue avait été rédigée au préalable par les conseillers juridiques<sup>339</sup>.

<sup>338</sup> Au cours du processus de consultation, les membres de la Table de consensus décident de mettre en place une commission mixte de travail entre le gouvernement et les peuples autochtones (appelée « Petite table de négociation ») qui a pour mission de préparer les accords en amont des séances plénières.

<sup>339</sup> « Néanmoins, [il lit sur son ordinateur] la Convention n° 169 est très claire : elle dit qu’elle est inaliénable pour tous les organes de l’administration, bien qu’elle doive être soumise à la Constitution. Dans ce sens, l’obligation est établie dans la Convention et non pas dans la réglementation. Les municipalités n’ont pas de pouvoir réglementaire à ce niveau. Par ailleurs, le président de la République en exercice de son pouvoir réglementaire peut réguler l’exécution de la loi, dans ce cas de la Convention. Par ailleurs, l’État parle de participation citoyenne, mais il faut comprendre que, dans ce cas, il s’agit d’un régime particulier des peuples autochtones concernant la participation autochtone » (Samuel, peuple mapuche, région Métropolitaine, Table de consensus, mars 2013).



*Photographie 7 : Les conseillers juridiques des peuples autochtones (1)*



*Photographie 6 : Les conseillers juridiques des peuples autochtones (2)*

À gauche : un conseiller attentif aux discussions de la Table de consensus (debout, derrière la table où sont assis les délégués autochtones). À droite : le même conseiller chuchote à l'oreille du président de la Table de consensus pendant les discussions (Table de consensus, mars 2013)<sup>340</sup>.

De ce point de vue, la participation autochtone est similaire à d'autres types de dispositifs participatifs, tels les budgets participatifs dont l'exigence de qualification technique et politique requise a bien été soulignée dans la littérature. À cet égard, Dagnino et Tatagiba (2010, p. 171) affirment que

La caractéristique centrale de ces espaces, l'engagement dans les politiques publiques, que ce soit pour leur formulation, leur discussion ou leur mise en œuvre, exige presque toujours la maîtrise d'un savoir technique spécialisé dont les représentants de la société civile ne disposent généralement pas, surtout dans les couches subalternes. [...] En outre, un autre type de qualification apparaît comme impératif, concernant la connaissance du fonctionnement de l'État, de la machine administrative et des autres processus qui y sont liés.

Le « savoir technique » dont sont porteurs certains délégués autochtones leur donne de nouvelles ressources pour construire leur argumentaire et une nouvelle image d'eux-mêmes. Par exemple, le secteur autochtone incorpore des arguments juridiques dans leurs interventions, et notamment des références au droit international, aux commentaires du rapporteur spécial des Nations unies et aux directives de l'Organisation internationale du travail (OIT). En d'autres termes, ils

<sup>340</sup> Photographies obtenues à partir des vidéos de la Table de consensus.

construisent un discours juridique fondé sur des références internationales leur permettant d'introduire dans le débat national une rhétorique fondée sur la défense des droits des peuples autochtones reconnus dans les instruments juridiques internationaux. En mobilisant cette compétence acquise dans d'autres arènes publiques, le secteur autochtone fait preuve d'une connaissance approfondie des réglementations relatives aux droits des peuples autochtones. Le secteur autochtone montre ainsi qu'il est en mesure d'enrichir les discussions du dispositif, tout en se positionnant en tant que sujet de droit et acteur politique.

La discussion autour de l'expression à utiliser pour désigner ce que l'État chilien préfère appeler des « ethnies »<sup>341</sup> et non des « peuples » est tout à fait exemplaire de ce phénomène. Les autochtones contestent ce choix du fait que cette appellation – qui ne reconnaît qu'une différence culturelle et linguistique par rapport à la population nationale – ne leur a pas permis de se construire pleinement comme sujets de droit. Cette discussion conceptuelle constitue en effet un enjeu crucial, car la reconnaissance comme « peuple » ouvre la possibilité de réclamer l'application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, lequel est établi internationalement par différentes normes<sup>342</sup>. Mais c'est justement là un droit que l'État chilien entend limiter en préférant l'expression d'« ethnies » à celle de « peuple ». À noter que cette bataille autour de l'expression « peuples autochtones »<sup>343</sup> a été particulièrement prégnante sur la scène internationale, tel que l'explique Irène Bellier (2007, p. 179) :

Dans quantité de documents, l'expression « peuples autochtones » est assortie d'une « réserve » sous forme d'une [\*] pour signaler qu'elle ne doit pas être entendue comme impliquant des droits particuliers, ni aucune interprétation de « peuple » au sens international du terme. Cette restriction indique le poids que revêt l'expression dans le champ politico-juridique des rapports entre les peuples et les États, lesquels entendent défendre, face à la possible application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes,

---

<sup>341</sup> Le concept de « peuple » avait déjà été revendiqué au moment de la discussion de la Ley Indígena de 1993, mais il avait été écarté par des membres du Congrès national. Voir : Loi 19.253, dite « Ley Indígena », disponible en ligne sur : <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620> [consulté le 11 décembre 2017].

<sup>342</sup> Notamment par la Charte des Nations unies (1948), la Déclaration 1514 sur la décolonisation (1960), les deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques (PIDCP), économiques, sociaux et culturels (PIDESC) (1966), la Convention sur les relations amicales entre les États (1970), la Conférence d'Helsinki (1975 et l'OSCE) et la Conférence de Vienne sur les droits humains (1993).

<sup>343</sup> D'après Irène Bellier (2009), la catégorie de « peuples autochtones » s'est construite dans la scène internationale pour apprécier la spécificité de la nature des réalités socio-politiques concernées par la formulation de nouvelles normes de droit international. Le substantif « peuples », l'expression pluralisée et l'épithète « autochtone » font l'objet de batailles qui témoignent d'une évolution significative pour reconnaître le caractère collectif des entités concernées et donc la possibilité de définir des droits de l'homme collectifs.

les principes constitutifs de leur souveraineté tel le droit à l'unité politique et à l'intégrité territoriale.

De la même façon, l'insistance des autochtones sur le « droit » à leur participation et consultation s'explique par le fait que celui-ci permette de redéfinir les peuples autochtones comme des acteurs politiques. L'enjeu de cette discussion est la mise en cause d'une vision subalterne qui a prévalu dans la politique autochtone de l'État chilien, au profit d'une reconnaissance des « peuples autochtones » comme des sujets de « droit » capables de gérer leurs affaires directement. Ce faisant, les membres autochtones de la Table gagnent en importance en alignant leur langage sur celui des arènes internationales et du pouvoir judiciaire local. Ce dernier s'est transformé en l'un des principaux alliés des autochtones avec la ratification de la position de ces acteurs sociaux dans leurs demandes pour faire respecter la Convention n° 169 (De Cea, Fuentes, 2016). En définitive, c'est à travers l'adoption d'un argumentaire technique que les représentants autochtones parviennent à stabiliser des concepts clés dans un document officiel, ce qui leur octroie un statut légal qui reconnaît leurs droits. L'article 1° du règlement qui, dans la première version proposée par le gouvernement, n'incluait pas ces notions, devient alors : « Le règlement a pour objectif celui de mettre en œuvre l'exercice du droit à la consultation des peuples autochtones [...] »<sup>344</sup>.

Un deuxième exemple de cette appropriation de la rhétorique experte est l'une des interventions du président du secteur autochtone, dans laquelle celui-ci s'appuie sur la référence aux Nations unies pour éclairer ses propos. Plus encore, il termine son intervention en mettant en garde les participants, et notamment le gouvernement, quant au danger des dérives « politiques » et « émotionnelles » de leurs allocutions :

Lorsque l'assemblée générale des Nations unies définit les orientations de la deuxième décennie au sujet des peuples autochtones, elle pose cinq objectifs. Trois d'entre eux abordent la question de la participation réelle et effective des peuples autochtones dans la prise de décision. J'évoque cela parce que le gouvernement [pour justifier sa position] a mentionné qu'il « copie littéralement la Convention ». Nous [peuples autochtones] aussi nous affirmons et appuyons nos propos sur la Convention n° 169 et, en particulier, sur le principe selon lequel « la participation c'est prendre des décisions ». Je pense que cette table est un exercice pratique de consultation et de participation, à moins que vous [le gouvernement] ne disiez le contraire. Nous sommes en train de participer et nous sommes, en même temps, en train de

---

<sup>344</sup> Gobierno de Chile, *Informe Trabajo Mesa de Consenso. Consulta indígena nueva normativa de consulta de acuerdo a lo establecido en el Convenio n°169 de la OIT*, 6 de agosto 2013.

prendre des décisions de façon conjointe avec vous. Je pense que ce que nous faisons ici de façon pratique est cohérent avec les deux concepts [consultation et participation] qu'on est en train de discuter. Sinon, votre concept de participation remet en question toute l'argumentation qui s'ensuit, car nous [peuples autochtones] ne serions qu'en train de con-tri-bu-er [souligné par l'intervenant] à l'élaboration de ce décret, et non pas en train de réellement pren-dre-des-dé-ci-sions [souligné par l'intervenant]. Et le processus de participation et de consultation est bien celui de prendre des décisions. Par ailleurs, je m'inquiète, Monsieur M.A., du fait des déviations quant à la discussion de ce sujet. Vous avez pris une position catégorique au sujet du règlement du SEIA. Je pense qu'il faut pas s'avancer dans le débat afin d'éviter toute confusion, car vous prenez position sur ce sujet et, par la même occasion, vous défendez une position contraire au principe de consultation et de participation que nous discutons ici. Et c'est inquiétant. La question du SEIA n'est pas matière à débattre maintenant. Par conséquent, je demande au gouvernement de se limiter à bien argumenter... Sinon, nous allons réagir à vos propos et ça pourrait remettre en question la continuité même de cette Table, car on est en train de discuter d'un règlement. Mais, en même temps, il se passe des choses dans nos territoires, qui sont la conséquence de ce règlement du SEIA que vous mentionnez, qui nous laisse sur le qui-vive. Nous ne pouvons pas faire abstraction de la situation politique de notre peuple, de nos peuples. Je pense donc qu'il faut faire preuve d'un peu plus de diplomatie pour faire face à la tâche qui est la nôtre. La tâche que nous avons est difficile. Il faut bien le comprendre. C'est la première fois que les peuples autochtones s'assoient pour débattre à un même niveau avec l'État chilien et ses représentants. Sur ce, je voudrais..., car le document que nous traitons est technique, je demande au gouvernement de ne pas parler en fonction du politique, mais plutôt en fonction du juridique. Franchement, je regrette que la discussion ne soit que juridique. Les juristes comprennent très bien que nous traitons un document juridique. Les dirigeants autochtones l'ont eux aussi compris. Dans le cas inverse, nous nous pencherions vers un langage beaucoup trop politique et je pense que c'est pas l'objectif de cette Table. Je dis ça, car il est important de clarifier les choses. Je porte votre attention sur le langage que vous, l'État, utilisez. Ce devrait être le langage des Nations unies et non pas celui des émotions, qui évidemment peuvent surgir des deux côtés. Merci (Président du secteur autochtone de la Table de consensus, Table de consensus, mars 2013).

Le discours expert – suivi d'un rappel à l'ordre dans cette intervention – montre bien à quel point les participants autochtones intériorisent les règles institutionnelles de la délibération. La gestion de leurs propres émotions, ainsi que de celles d'autrui, montre bien l'acquisition d'un savoir-faire spécifique. En effet, le chef du secteur autochtone fait preuve d'une compétence politique<sup>345</sup> qui

<sup>345</sup> Nous entendons par « compétence politique » l'ensemble des savoirs et savoir-faire proprement politiques issus d'une expérience de militantisme (politique ou associatif). Pour une typologie des « savoirs citoyens » dans les dispositifs participatifs, voir Nez, H. (2015) *Urbanisme : la parole citoyenne*, Le Bord de l'eau. Et pour une discussion plus approfondie sur la notion de « compétence politique », voir « La

s'exprime dans sa façon de prendre la parole et, plus particulièrement, dans sa capacité à moduler ses états émotionnels conformément aux exigences propres à la situation. D'une part, il invite les membres de la Table de consensus à se conformer au discours juridique et, d'autre part, il distingue les états affectifs les plus adaptés aux exigences de la concertation<sup>346</sup>. De plus, dans cette intervention, le président du secteur autochtone opère un retournement qui donne à voir l'exigence d'une formalisation du débat comme une injonction provenant du secteur autochtone et non pas comme une conséquence du cadrage bureaucratique du dispositif. Il démontre de la sorte qu'il joue pleinement le jeu de la formalisation des émotions. Par ailleurs, il est à noter, dans cette intervention, que la proscription des émotions sert de point d'appui à une montée en généralité, ce qui constitue en soi une compétence politique (Talpin, 2006), dans la mesure où l'intervenant affirme que les sujets de discussion relèvent avant tout du langage juridique, et en particulier de celui des Nations unies, bien plus que du « langage politique » ou émotionnel. L'intervenant revête ainsi les caractéristiques de l'« Indien autorisé », professionnel et compétent, s'exprimant en conformité avec la grammaire de l'institution pour pouvoir s'y intégrer – à l'image du « bon citoyen » décrit par Talpin (2006b, 2010) et qui, par un « processus de domestication », apprend à se conformer aux « bonnes » façons d'agir dans l'espace public. L'apprentissage des formes grammaticales de l'institution est d'autant plus palpable qu'il fait l'objet de gratifications, à l'instar de l'intervention du chef de l'Unité des affaires autochtones qui reprend la réflexion du président du secteur autochtone pour recadrer la discussion sur les municipalités :

Premièrement, comme cela a été signalé précédemment par le président du secteur autochtone, je vous demande... nous sommes en train de discuter sur la base d'arguments juridiques. [...] On fait appel à des matières juridiques. Toutes les opinions sont respectables indépendamment de nos différences. [...] Il me semble qu'il est très complexe de faire ce type d'affirmation émotionnelle, c'est pas pertinent. C'est une opinion personnelle, mais je pense qu'il faut le dire. Ce que nous discutons ici, ce sont des sujets juridiques et non pas émotionnels. Il est important de le dire (Chef de l'Unité des affaires autochtone,

---

compétence politique. Nouveaux questionnements et nouvelles perspectives », *Revue française de science politique* 2007/6 (Vol. 57), p. 733-735.

<sup>346</sup> C'est également ce qui se détache de cet extrait d'entretien avec un délégué autochtone de la Table de consensus : « Il y avait des sujets très sensibles pour tous nos frères, et donc tous voulaient intervenir. Avec M., on se disait "Laissons-les parler". Mais on s'inquiétait quand ils devenaient très agressifs... Dans ces cas, on demandait une minute à part et on leur disait : "Frère, je comprends ta colère, mais argumentons, donnons de la force à nos interventions mais sans agresser...". Puis on reprenait et, au bout d'un certain temps, à nouveau des insultes... [rires] » (Délégué autochtone, peuple mapuche, entretien personnel, décembre 2014).



ministère du Développement social, Table de consensus, mars 2013).

Pour leur part, les agents gouvernementaux s'appliquent aussi à instaurer une discussion soumise au fonctionnement des institutions politiques chiliennes<sup>347</sup> et au cadre juridique national. Il faut entendre par là une approche pragmatique qui vise l'application « objective » de la Convention n° 169 en apportant les éléments « concrets » nécessaires à la prise de décision. La volonté constamment rappelée de formuler la meilleure réglementation qui soit, soit une réglementation « efficace » et « rationnelle », conduit à considérer l'exercice délibératif comme de nature essentiellement « technique ». Prenons par exemple la discussion sur l'article « organes auxquels s'applique le présent règlement ». En bref, à travers cet article, les peuples autochtones veulent s'assurer que les municipalités soient incluses dans le règlement, ce à quoi le gouvernement s'oppose. L'échange, au cours duquel un membre du gouvernement en appelle aux contraintes qui doivent être logiquement déduites d'une juste lecture de la Constitution, a donc été particulièrement animé :

C'est donc la Constitution même et la loi organique sur les municipalités qui octroient une compétence exclusive aux municipalités pour réguler cette matière, ce qui est connu comme « puissance réglementaire municipale ». Cela a été réaffirmé par la sentence du tribunal constitutionnel qui fait référence à ce sujet lorsqu'il se prononce sur la constitutionnalité du traité international UPOP 91. [...] On pourrait inclure les municipalités dans les organes auxquels s'applique ce règlement, mais, malheureusement, ce serait pas accepté par le tribunal constitutionnel. [...] C'est donc pour des raisons juridiques et constitutionnelles que le gouvernement considère qu'il n'est pas possible d'incorporer les municipalités dans ce règlement (Délégué du ministère du Secrétariat de la présidence, Table de consensus, mars 2013).

---

<sup>347</sup> Les agents du gouvernement n'hésitent pas à faire étalage de leurs compétences institutionnelles. Par exemple, lors de la discussion sur le « caractère préalable » d'une consultation, un délégué gouvernemental explique le processus d'élaboration d'un projet de loi : « Le processus de génération des projets de loi, le processus interne, n'est pas une science, il n'y a pas de manuel d'élaboration des lois. Généralement, les projets de loi naissent dans un ministère sectoriel qui a tout intérêt à modifier ou à établir une loi ou une norme juridique à travers une loi. L'idée naît et, à l'intérieur de ce ministère, il y a un groupe de personnes qui travaille sur cette idée et donne forme à un texte qui devient l'avant-projet de loi. Si le sujet de ce projet de loi a une relation avec un autre ministère, plusieurs ministères peuvent travailler éventuellement sur le projet afin de parvenir à un consensus interne [...]. Une fois que le consensus interne existe – et dans lequel le ministère où je travaille joue un rôle important car il coordonne ce processus de consensus –, le projet de loi est envoyé au Congrès. On travaille avec un brouillon. [...] Par conséquent, l'étape où il pourrait y avoir une consultation, ce serait une fois que ce processus est passé, c'est-à-dire une fois qu'il y a un consensus au sein du gouvernement et qu'il existe un brouillon, un avant-projet, qui est ensuite envoyé au Congrès. Il n'y a donc pas de processus préalable, si ce n'est un processus interne de discussion » (I.C., SEGPRES, Table de consensus, mars 2013).

À cet égard, nous partageons le constat de Raphaëlle Parizet (2011, p. 5) pour qui « l'approche participationniste des programmes de développement contribue à dépolitiser les enjeux du développement autochtone et tend à les réduire à des solutions techniques ». Néanmoins, et toujours en accord avec Parizet (2013), loin de constituer seulement un outil d'aide à la prise de décision, la mobilisation de part et d'autre d'un savoir technique se révèle un enjeu politique malgré la portée neutre et/ou rationnelle que lui accordent ses promoteurs. De fait, les acteurs gouvernementaux n'imposent pas un raisonnement technique dans un espace vierge de toute représentation de la politique multiculturelle. Ce qui est considéré comme « technique » par le gouvernement renvoie à un modèle d'action basé sur un ensemble de savoir-faire bureaucratiques devenus routiniers (Hibou, 2012) qui abordent la question des peuples autochtones sous un angle prédéfini. En effet, derrière la référence à la Constitution comme argument d'autorité, se dévoile la manière dont les agents gouvernementaux conçoivent la participation autochtone : celle-ci doit être circonscrite au droit national, c'est-à-dire qu'elle doit obéir à un impératif de constitutionnalité. Les agents du gouvernement s'appuient donc sur une rhétorique qui associe à leur expertise juridique une posture d'objectivité au service de la fabrication d'une « bonne » réglementation définie par rapport à sa cohérence avec la loi chilienne. Au contraire, la perspective des droits des peuples autochtones adoptée par les membres autochtones de la Table s'appuie sur des standards internationaux, dans lesquels la participation revendiquée est associée aux droits fondamentaux des peuples autochtones et notamment au concept d'autonomie. La dimension juridique portée par les autochtones est donc indissociable de leur quête d'un nouveau statut juridique plus à même de les protéger.

En définitive, l'argumentaire technique semble être une condition *sine qua non* de la participation. Il est adopté par les agents gouvernementaux qui ne voient dans cette réglementation qu'une procédure administrative répondant à des intérêts à court terme. Pour les membres autochtones de la Table, qui se sont familiarisés à ce langage au cours d'expériences passées, le langage juridique est utilisé pour défendre leurs droits. Mais l'adoption d'un langage bureaucratique, soi-disant diplomatique et technique, n'écartera pas l'expression d'émotions qui alimentent les dynamiques conflictuelles et la revendication d'autres types de savoirs.

### 3. L'indignation mémorielle comme outil tactique

Cet « Indien autorisé », tout en sachant s'adapter aux règles de la participation institutionnelle, n'abandonne pas son sentiment d'indignation, d'autant plus que celui-ci est lié à une revendication identitaire. En effet, le fait de se conformer aux exigences des dispositifs de participation pour s'y intégrer n'exclut en aucun cas le recours à des formes d'expression autres que celles prescrites par leurs instigateurs. Conflit, violence et symboles constituent aussi des ressources pour ces leaders paradoxaux qui élaborent un langage hybride – technique, émotionnel et identitaire – pour exercer une influence auprès de leurs pairs autochtones et des membres du gouvernement. Nous proposons de désigner comme « participant récalcitrant » celui qui respecte le jeu institutionnel de la participation, tout en s'insurgeant contre l'intolérance, l'arrogance et l'usurpation historique. Il combat ce qu'il ressent comme une imposture gouvernementale et s'impose pour ennoblir l'Autochtone. Le participant récalcitrant joue ainsi stratégiquement de son identité et de ses formes d'expression pour s'affirmer en tant que sujet politique.

La colère est le premier signal de la résistance opiniâtre de ce leader paradoxal. Il se méfie de ce qu'on veut lui faire dire ou faire et contribue à la dynamique de débordement du cadrage institutionnel de la participation en combattant ce qui lui est imposé. Face à des cas d'impairs et de « pétages de plomb » qui alimentent le climat de conflit, le secteur gouvernemental opte souvent pour la voie du silence. Le mutisme des agents gouvernementaux face aux invectives autochtones est d'autant plus saillant dès lors que celles-ci sont virulentes. Interrogés sur ce choix du silence comme réponse aux apostrophes des autochtones, des membres du gouvernement signalent en entretien personnel : « Il faut laisser aux autochtones le temps de se défouler » ou « c'est un moment de catharsis ». L'évocation d'une telle généralisation théorique – la catharsis – suppose une fonction bienfaisante de l'expression d'émotions. Les manifestations émotionnelles apparaissent ainsi comme une phase de la participation permettant *a posteriori* d'entrer dans le vif du sujet. Le silence a donc une portée pragmatique dans la mesure où il donne carte blanche aux autochtones pour libérer leurs sentiments d'agressivité, de colère ou de frustration qui sont prétendument nuisibles à la conduite des délibérations. Pourtant, les interpellations offensives, basées notamment sur des accusations de mensonge ou des menaces de défections exprimées par des membres autochtones de la Table, ne se cantonnent pas à un moment de « catharsis ». Elles traduisent plutôt des efforts pour prendre le contrôle de la délibération tant sur le fond que sur la

forme.

Premièrement, les formes d'expression plus conflictuelles s'avèrent déterminantes dans le processus délibératif. Les manifestations de mécontentement, voire de résistance, surgissent tout particulièrement au moment des discussions concernant des sujets particulièrement épineux. Cela a, par exemple, été le cas lors de la discussion sur le règlement de l'évaluation de l'impact environnemental élaboré par le ministère des Affaires Environnementales. Celui-ci concerne tout particulièrement les peuples autochtones dans la mesure où il régle leur participation et leur consultation dans les cas de projets d'investissement. Ce règlement, qui est en cours de révision de constitutionnalité au moment où se tient la Table, soulève de nombreuses critiques. D'une part, certains autochtones condamnent l'absence d'un processus de consultation lors de son élaboration, d'où son manque de légitimité. D'autre part, ils s'opposent au fait que les projets d'investissement soient réglementés par un autre mécanisme que celui de la Table de consensus. Pour la poursuite du débat, des dirigeants autochtones posent comme condition son annulation et refusent de discuter de son contenu à la Table de consensus. Ces stratégies d'évitement de sujets et de menaces d'*exit* se soldent par la défection de certains représentants autochtones de la Table de consensus<sup>348</sup>. Leur dignité est en jeu. De la même façon, la non-inclusion des mairies comme organes auxquels s'applique le décret en élaboration provoque des menaces de défection. Par exemple, lors de la discussion sur les municipalités, le représentant du peuple aymara manifeste son indignation et menace de faire défection si le gouvernement ne cède pas à ce sujet :

Ce que je viens d'entendre m'inquiète. Nous, les peuples aymara de la région d'Arica-Parinacota, nous sommes venus avec l'espoir d'être entendus, avec l'espoir que le gouvernement écoute nos propositions, mais je constate qu'il n'en est rien. Comment est-il possible que les municipalités ne puissent pas être incluses... ?! Sont-elles à ce point autonomes qu'elles échappent à l'État ?! [...] Je pense que le gouvernement nous a tendu un piège. [...] Je vais transmettre ceci à ma communauté d'Arica-Parinacota et on prendra des mesures. Je pense que nous ne sommes pas en mesure de poursuivre le débat avec le gouvernement. Pour nous, il est très important que les municipalités soient soumises à la consultation et à la participation (Délégué autochtone, peuple aymara, Arica-Parinacota, Table de consensus, mars 2013).

---

<sup>348</sup> Notamment des délégués des peuples autochtones du nord du pays (Aymara, Quechua et Lickanantay) en désaccord avec des questions de forme et de fond de la Table de consensus.

Ce type de dynamiques alimente la menace d'une rupture des négociations. Le paroxysme de l'affrontement entre les secteurs autochtone et gouvernemental est atteint au cours de la sixième séance, suite à la discussion des trois articles les plus épineux du règlement (« mesures administratives », « atteinte directe » et « projets d'investissement ») et à propos desquels la Table ne parvient pas à un consensus. Pour le chef de l'Unité des affaires autochtones, il s'agit là d'un « moment crucial »<sup>349</sup> de la Table, qui révèle, non seulement les désaccords les plus importants, mais aussi les limites de l'autonomie dont les fonctionnaires en présence disposent pour pouvoir véritablement négocier.

La reconnaissance des limites des marges de manœuvre des représentants de l'État présents dans l'enceinte délibérative provoque l'exaspération des dirigeants autochtones face à ce qu'ils considèrent comme une imposture. S'ensuit la principale crise de la Table. En effet, suite à cette déclaration, la totalité des dirigeants autochtones prennent la parole pour exprimer leur colère et leur frustration. Certains autochtones ne cèdent pas à ce qu'ils perçoivent comme de l'arrogance et/ou de l'imposture de la part du gouvernement. Ils se montrent réfractaires au dialogue, « si ce n'est pour écrire qu'un rapport ». La vulnérabilité de la rencontre atteint son apogée. Les membres autochtones déclarent la Table rompue. C'est le moment, pour les membres du gouvernement, d'essayer de renverser la situation, d'éclaircir les malentendus et d'éviter les décrochages en masse qui seraient fatals pour la continuité de la Table. Tous les moyens sont alors mis en œuvre pour recadrer la Table. L'impasse trouve finalement une issue avec l'intervention du ministre du Développement social avec qui les peuples autochtones renégocient les conditions de la poursuite du débat : présence de deux sous-secrétaires d'État et présentation de nouvelles contre-propositions gouvernementales sur les sujets en désaccord. Ainsi, plus les tensions montent, plus la Table de consensus est mise à mal et plus la situation est recadrée. Dans la pratique, les moments de fortes tensions sont dépassés par le déploiement d'expressions servant à renforcer le cadrage de la rencontre et à exprimer qu'elle n'est pas rompue.

Ces exemples de situations au cours desquelles le conflit est apparent mettent en relief les sujets les plus controversés, ainsi que les stratégies de négociation. Le conflit serait ici mobilisé par les autochtones pour peser dans la délibération. Les manifestations de colère sont particulièrement présentes lorsque sont mis en discussion des points liés à des intérêts fondamentaux et pour

---

<sup>349</sup> Chef de l'Unité des affaires autochtones, Table de consensus, mars 2013.

lesquels un accord semble impossible ou lorsque la portée même de la Table est remise en question. Les menaces, avertissements ou interpellations offensives fonctionnent ainsi comme des moyens de pression pour avoir un poids dans la délibération lorsque celle-ci se trouve dans une impasse. L'exacerbation du conflit est, de ce point de vue, une ressource des participants autochtones pour s'imposer dans les négociations. Les formes d'expression « moins courtoises » apparaissent comme un mécanisme pour faire tomber les barrières du statu quo et obliger les groupes dominants à écouter (Mansbridge, 1999). Jouer sur l'intensité de l'opposition permettrait au secteur autochtone d'acquérir une position de force relative, en rétablissant, d'une certaine façon, la symétrie dans la discussion. Autrement dit, il s'agit de jouer de la menace, de l'affrontement et du conflit pour se faire entendre.

Deuxièmement, l'expression d'émotions dévoile l'effort des participants autochtones pour reprendre en main la procédure délibérative. Que faire face à la crise ? Se révolter ou se retrancher à l'extérieur des dispositifs en question ? Si un certain nombre de délégués choisissent l'une de ces voies, d'autres leur préfèrent une voie plus mesurée. Des réactions de colère, ils passent à une analyse de la forme du dialogue. Pourquoi de pareils débordements ? La réponse réside, pour certains, dans la méthode participative. Sa mise en cause, en mobilisant une compétence concernant la méthode (les modalités et les conditions de la participation), est donc la voie prise pour s'imposer dans le débat. Les membres du gouvernement ont tendance à comprendre la participation comme une forme de consultation où la décision finale leur appartient. Pour leur part, les participants récalcitrants promeuvent une approche de la participation selon laquelle le consensus serait construit par le biais de la délibération. L'ambiguïté de la notion de participation est d'autant plus importante que la Convention n° 169 reste floue à ce sujet et que la méthode de travail de la Table de consensus n'a été ni construite ni explicitée en amont. De ce fait, le président du secteur autochtone n'hésite pas à pointer l'ambiguïté quant à la mission et à l'objectif final de la Table de consensus :

La question primordiale est de savoir qui [souligné par l'intervenant] rédigera le document final. Nous ne laisserons pas la rédaction finale au gouvernement. La rédaction des articles doit se faire ici. Autrement, c'est une mauvaise compréhension de la Table de consensus. Nous avons accepté de discuter sur les concepts, mais ce qui m'intéresse c'est la question de la rédaction. Nous pouvons décider de la méthode, de la forme de la discussion..., mais, au fond, l'État n'a pas précisé ce qu'il entend par « Table

de consensus » (Président de la Coordination nationale autochtone, Table de consensus, mars 2013).

Face au flou méthodologique (INDH, 2015a), le secteur autochtone impose un « débat sur le débat » (Fourniau, 2001) et formule des critiques et des propositions sur sa forme<sup>350</sup>. Celles-ci aboutissent à la mise en place de deux procédures fondamentales pour la poursuite de la discussion. Il est décidé que, désormais, un rapporteur prendra des notes et un procès-verbal des séances sera établi<sup>351</sup>. La forme que prend ce procès-verbal résulte d'une discussion argumentée sur la base des compétences institutionnelles des uns et des autres et qui oppose, une fois de plus, le cadre national aux standards internationaux. L'indignation autochtone fait alors place à des propositions pragmatiques, l'enjeu étant d'avancer dans la délibération selon le modèle des organismes internationaux, comme le montre cet extrait :

Je comprends quelle est la méthodologie que vous [peuples autochtones] proposez. Mais, par exemple, lorsqu'une loi est discutée au Parlement, ce qui ressemble à ce qu'on est en train de faire ici, un procès-verbal relatant les interventions des parlementaires est écrit. Je vois pas quel est le problème de faire un rapport similaire à celui-ci, dans lequel peut être reflété de façon digne de foi la posture de chacun des intervenants. [...] C'est textuel. Je vois pas quel est l'inconvénient. Je vois pas de différence entre ces commissions parlementaires et cette Table (Délégué du ministère du Secrétariat de la présidence, Table de consensus, mars 2013).

Ce à quoi le président du secteur autochtone rétorque :

---

<sup>350</sup> « Qui est en train de prendre des notes ? C'est quelque chose d'indispensable pour ne pas arriver à la prochaine réunion et recommencer de zéro ! » (Déléguée autochtone, peuple mapuche, Table de consensus, mars 2013). « J'insiste sur le fait qu'il est nécessaire d'avoir un rapporteur pour qu'on puisse rapprocher nos positions. Rapporter c'est pas seulement prendre des notes. Concrètement, il faut quelqu'un qui puisse rapprocher les positions par écrit, sinon on continuera à tourner en rond ! » (Président de la Coordination nationale autochtone, Table de consensus, mars 2013). Des délégués autochtones critiquent aussi le calendrier de travail définissant le temps et les sujets proposés par le gouvernement et mettent en avant la discussion des sujets qu'ils considèrent plus importants, tel que le montre l'extrait suivant : « Nous voudrions faire une contre-proposition au calendrier présenté par le gouvernement. Bien que le sujet, "définition des peuples autochtones" soit important, nous considérons que ce sujet a déjà été clarifié et que nous avons avancé sur un consensus à ce sujet lors de la dernière réunion. C'est pourquoi nous pensons qu'il est pas nécessaire de l'aborder à nouveau aujourd'hui. D'autre part, selon le calendrier du gouvernement, le sujet "pertinence de la consultation", nous sommes d'accord pour l'aborder en même temps que celui des "procédures appropriées". Mais nous avons une contre-proposition qui implique des changements dans les temps impartis, de façon à donner plus de temps aux "procédures appropriées" (Délégué autochtone, peuple mapuche, Table de consensus, avril 2013).

<sup>351</sup> Celui-ci prend la forme d'un tableau à six entrées : proposition du gouvernement (août 2012) ; proposition(s) autochtone(s), discussion et observations ; consensus peuples autochtones et gouvernement ; proposition gouvernementale après discussion avec les peuples autochtones ; état de la discussion.

De la même façon que vous faites référence au Congrès, je pose l'exemple de la façon dont a été discutée la Déclaration américaine des droits des peuples autochtones. Je pense que cet exemple a plus de pertinence que les commissions qui travaillent au Parlement. La méthodologie qu'on propose est celle utilisée par le système international. Dans le cas régional, en ce moment même, l'Organisation des États américains (OEA) discute de la Déclaration américaine. Des rapporteurs projettent les textes sur un écran ; ensuite, les parties cherchent un rapprochement ; et, finalement, l'article est décidé par consensus. Il existe une instance de discussion et une instance de négociation, c'est-à-dire qu'ils séparent les choses. Face à votre exemple, nous voudrions aussi proposer un exemple de la façon dont nous souhaiterions parvenir au consensus réel. Et, dans cet exemple, ce ne sont pas les ambassadeurs de l'OEA qui rédigent le document final ; celui-ci surgit de la discussion d'un brouillon, qui, dans le cas de l'OEA, a été fait par la Commission interaméricaine des droits de l'homme. On a donc différents exemples à considérer pour pouvoir construire une méthodologie (Président de la Coordination nationale autochtone, Table de consensus, mars 2013)

Par ailleurs, des manifestations de défiance et de colère, ainsi que des accusations de mépris, renforcent les efforts pour mettre en cause la méthodologie employée. Par exemple, la méfiance exprimée vis-à-vis de l'animateur contribue à réduire le rôle de celui-ci au strict minimum : il se contente de donner la parole, ne régulant pas, en tant que tierce personne impartiale, le débat et la négociation. L'animation et la modération sont des sujets de dispute, tel qu'il en ressort des interventions suivantes :

Je vous demande, Monsieur le modérateur, de donner la parole. On ne peut pas écouter uniquement monsieur M.A.! Il parle et il parle..., mais on doit tous donner notre opinion, non ? (Délégué autochtone, peuple mapuche, Table de consensus, mars 2013).

Je voudrais tout d'abord faire une suggestion à l'animateur. Ce n'est pas une réunion dirigée par Monsieur M.A.! Les propositions doivent être ouvertes à tous les membres de la Table. Votre question à Monsieur M.A. concernant le sujet qui sera discuté aujourd'hui était trop directe. Nous devons travailler ensemble, tous ensemble, et pas seulement Monsieur M.A. (Délégué autochtone, peuple mapuche, Table de consensus, avril 2013).

De plus, lorsque le médiateur dit au secteur autochtone « Vous devez être de bonne foi et faire confiance au gouvernement », un représentant autochtone répond « La bonne foi... [rires] ! Les



autochtones, nous faisons preuve de bonne foi depuis 130 ans... ! Ça commence à bien faire... ! ». L'ironie du début de cette intervention et la verbalisation du sentiment d'être excédé ne font que renforcer la méfiance vis-à-vis du modérateur, ce qui est une manière d'exprimer une défiance plus générale vis-à-vis du dispositif lui-même. À cette méfiance s'ajoutent des accusations de mépris de la part des membres du gouvernement. Ainsi, dans l'échange argumenté entre les deux secteurs, s'intercalent des apostrophes en vue d'autoréguler les comportements jugés irrespectueux. Par exemple, une représentante des peuples autochtones interpelle les membres du gouvernement à propos de leur attitude lors des discussions :

Je voudrais soulever le fait que, tandis que nous [peuples autochtones] traitons un sujet, vous [le gouvernement] êtes en train d'envoyer des SMS, vous éclatez de rire, vous tissez et faites les imbéciles. Ce que je demande c'est un peu de sérieux dans ces moments de discussion. Je demande à monsieur M.A. ... On n'est pas venus ici pour vous voir rigoler de je ne sais quelle connerie ! (Délégué autochtone, peuple mapuche huilliche, Table de consensus, mars 2013).

Par ailleurs, des représentants autochtones font des récits qui expriment leur douleur, leur tristesse et souvent leur impuissance face aux actes commis par l'État dans le passé. Avec ce type de discours, ils parlent « avec leur cœur »<sup>352</sup> et mettent en avant des sentiments qui traduisent leur désespoir face à l'inflexibilité de la position gouvernementale à certains moments des négociations. Par exemple, lorsqu'il est question de l'incorporation des municipalités dans l'article « les organes auxquels s'applique le présent décret », le secteur gouvernemental s'y oppose farouchement. Face à cette fermeté, les dirigeants autochtones manifestent des sentiments de souffrance et de découragement :

C'est désolant ! Et quelle douleur que d'être obligée de rentrer chez moi, dans ma communauté, en sachant [que les municipalités sont] autonomes... (Délégué autochtone, peuple mapuche, Table de consensus, mars 2013).

Les réactions émotionnelles exprimées dans cet extrait, ainsi que celle de la colère mentionnée plus haut, se manifestent aussi par des références aux injustices historiques subies par les peuples autochtones présentés comme des victimes de la domination de l'État. Les « émotions morales », telles que l'indignation, ne sont donc pas exclues des dispositifs participatifs. Bien au contraire,

---

<sup>352</sup> Délégué autochtone, Peuple colla, Table de consensus, juillet 2013.

ce type d'émotion – qui suppose « l'élaboration d'un jugement moral permettant d'établir que le comportement d'un tiers transgresse celui qui devrait être, en général, attendu » (Traïni, 2017, p. 18) – est bien présent dans le discours des autochtones. En rappelant les injustices, les violations des droits humains et la répression de l'État à leur égard, ils réalisent un travail de justification qui prend appui sur un discours façonné par le mouvement autochtone et officialisé dans le rapport « Nuevo Trato » (CVHNT, 2003). Le dévoilement de la souffrance est directement lié à l'affirmation de l'obligation politique de remédier à cette souffrance, ce qui se traduit dans la notion de « dette historique » (Foerster, 2001). D'après Pedro Cayuqueo<sup>353</sup>, depuis 1910, date à laquelle a été fondée la première organisation mapuche contemporaine, les « créanciers » de cette dette sollicitent une réponse à leur débiteur. En revanche, le concept de « dette historique » a été utilisé pour la première fois au Chili en 1998 par l'ex-évêque de Temuco pour qualifier la Ley Indígena (de 1993) comme « la reconnaissance d'une dette historique de la nation pour les violations commises par l'État et par des particuliers dont ils ont été victimes ». Un an plus tard, le mouvement Identidad Territorial Lafkenche (ITL), dirigé par Adolfo Millabur, l'actuel maire de Tirúa, donne un soutien politique à cette expression en exigeant du gouvernement la création d'une « Commission de la vérité et de la dette historique », dans un contexte d'exacerbation du conflit entre l'État et les Mapuche. C'est dans ce contexte particulièrement tendu que le président de la République de l'époque, Ricardo Lagos, assume la tâche de reconnaître la « dette historique », ainsi que le caractère « débiteur » du gouvernement. Concrètement, cette reconnaissance passe par l'instauration de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (Commission de vérité historique et de nouveau traitement).

Suite à la pondération de l'évidence historique d'envergure mise à disposition de la Commission, celle-ci est convaincue que, dans l'histoire de la relation entre l'État et les peuples autochtones, des faits inacceptables pour une société démocratique, avec une conscience de la dignité de tous ses membres, ont été vérifiés. Sur la base de la reconnaissance de cette histoire-là, il est nécessaire d'admettre que l'État et la société chilienne ont une dette vis-à-vis des peuples autochtones, lesquels font partie indissoluble de la nationalité chilienne (Rapport de la Commission vérité historique et nouveau traitement des peuples autochtones, 2008, p. 533).

En définitive, ces interventions qui s'accompagnent de manifestations de colère et d'indignation, de postures ironiques et/ou d'accusations de mépris traduisent la volonté des autochtones de

---

<sup>353</sup> Pedro Cayuqueo, entretien personnel, Temuco, octobre 2014.

modifier un rapport de force inégal. En ce sens, l'expression des émotions contribue à alimenter des dynamiques de résistance associées à un répertoire ethnicisé de la contestation.

#### **4. Les enjeux autour des « savoirs autochtones »**

Les membres du secteur autochtone ont tendance à utiliser un argumentaire construit à partir de l'expérience individuelle et/ou collective. Cette démarche leur permettrait d'ouvrir les yeux à leurs interlocuteurs au sujet des effets concrets et tangibles de la construction d'une réglementation sur la vie des peuples autochtones. C'est à travers un savoir qui prend la forme discursive du témoignage personnel et du récit d'expériences quotidiennes que les autochtones montrent qu'ils sont les plus grands connaisseurs des réalités liées à leur vie et à leur culture. Pour amener les représentants du gouvernement qui n'appartiennent pas à leur univers (*cosmovisión*) à partager leurs préoccupations, les délégués autochtones essaient d'établir un lien spécifique entre leurs problèmes et leur réaction émotionnelle (Traïni et Siméant, 2009) de façon à les diriger vers une attitude plus compréhensive et bienveillante. Cependant, ces formes de prise de parole centrées sur les expériences personnelles des locuteurs sont plus ou moins sévèrement recadrées, soit ouvertement dévalorisées dans la mesure où elles relèveraient du « pathos » et de la « démagogie » (Traïni et Siméant, 2009, p. 15), dans une tentative d'imposer la manière « correcte » et « démocratique » de s'exprimer. Ainsi, « les déclarations émotionnelles n'ont pas lieu d'être »<sup>354</sup>, affirme par exemple le chef de l'Unité des affaires autochtones. À cette proscription des émotions s'ajoutent une disqualification des exposés jugés « passionnés » du secteur autochtone, comme dans l'exemple qui suit :

Nous sommes en train de parvenir à un consensus de façon raisonnable et non pas à travers la passion, ou ce que je veux, ce qui me fait de la peine, ou ce que je voudrais ou aimerais. Nous essayons de nous mettre d'accord en nous appuyant sur des raisons. C'est un exercice démocratique dans lequel la décision qui sera prise à travers le consensus doit être raisonnée. Nous [le gouvernement] sommes en train de donner des arguments qui, d'après nous, n'ont pas été réfutés par d'autres arguments. Et c'est justement l'intérêt de cet exercice : existe-t-il ou pas des arguments pour soutenir une position face à ce sujet ? (Délégué du ministère du Secrétariat de la présidence, Table de consensus, mars 2013).

---

<sup>354</sup> Chef de l'Unité des affaires autochtones, Table de consensus, mars 2013.

Il s'agit de disqualifier des propos relevant de l' « émotionnel » afin d'évacuer toute tentative d'argumentaire ne répondant pas au registre technique que les agents gouvernementaux maîtrisent bien. Ces procès en illégitimité sont une forme d'exclusion ou, pour reprendre les termes de Boccara et Bolados (2008), de « violence symbolique » que les fonctionnaires exercent à l'encontre des peuples autochtones, ce qui s'inscrit pleinement dans la lutte politique. L'État exerce ainsi sa domination, car les fonctionnaires n'intègrent ni le poids de l'histoire ni les structures sociales asymétriques et les états affectifs qui en résultent.

#### **4.1. Répertoire ethnique et construction identitaire**

La narration des autochtones – à l'instar de celle des « habitants » ou des « voisins » qui s'expriment en mobilisant un « savoir d'usage<sup>355</sup> » (Nez, 2015) dans les démarches participatives – prend la forme rhétorique de l'enracinement et du témoignage (Talpin, 2010). Pour autant, bien que basée sur des expériences personnelles et des récits de la vie quotidienne, la parole des autochtones est avant tout une parole teintée de références culturelles. En d'autres termes, dans la lutte politique qui se tient à l'intérieur du dispositif, le discours et les émotions sont associés à l'ethnicité. Cette dernière apparaît comme une réponse mobilisée par le secteur autochtone dans un dispositif participatif qui leur est défavorable. C'est une ressource parmi d'autres, mobilisée par des participants autochtones se trouvant face à des situations adverses et sous tension. Prenons, par exemple, l'intervention d'un représentant du peuple mapuche en réponse au chef de l'unité autochtone du ministère du Développement social qui, quelques instants auparavant, proscrivait les « déclarations émotionnelles » :

Monsieur M.A., vous dites que nous sommes émotifs. Je vais vous expliquer. Nous sommes Mapuche, le mot le dit : « mapu-che : hommes de la terre ». Nous aimons notre terre, notre air, nos arbres, nos eaux, nous aimons tout notre territoire. Alors nous sommes aussi des êtres émotionnels. Parce que, lorsqu'on se rend compte qu'on fait les lois dans notre dos..., c'est ça notre douleur. Si nous sommes émotionnels c'est parce que nous aimons notre terre, mais, malheureusement, il en est ainsi. Nous sommes au Chili, c'est triste d'être né dans un pays dans lequel la Convention n° 169 ne peut pas être utilisée dans

---

<sup>355</sup> La notion de savoir d'usage se réfère à la connaissance qu'un individu ou un collectif a de son environnement immédiat et quotidien, en s'appuyant sur l'expérience et la proximité (Nez, 2013).

les municipalités (Délégué autochtone, peuple mapuche, Table de consensus, mars 2013).

Les interactions au sein de la Table de consensus sont influencées par la catégorisation ethnique des individus. Plus particulièrement, les émotions acquièrent une dimension ethnique en ce qu'elles sont intimement liées au fait même d'être Mapuche. En effet, la relation affective entretenue avec la terre, et de façon plus générale avec l'environnement, c'est-à-dire l'enracinement local, est ici définie d'un point de vue ethnique. Les émotions évoquent l'attachement particulier à leur communauté et leur ancrage territorial. Plus encore, nous constatons, à l'échelle locale, le même phénomène que celui relevé par Irène Bellier (2007, 2009) dans l'arène internationale : au répertoire juridique se juxtapose un répertoire ethnicisé autour de la question « qui sont les autochtones ? ». Des interventions en *mapudungun*<sup>356</sup>, l'expression de sentiments et de l'enracinement, ainsi que le récit d'expériences, accompagné de descriptions, d'images et de sons, sont l'expression d'une forme de rhétorique qui cherche à stabiliser une définition de ce qu'est « être autochtone ». La mobilisation d'un « savoir autochtone »<sup>357</sup>, c'est-à-dire d'une connaissance sur les communautés, rituels et systèmes de représentations traditionnels, se transforme ainsi en un « capital culturel » (Boccarda, 2011, p. 196) dont les délégués autochtones peuvent jouer pour exercer une influence, un pouvoir ou, dans d'autres cas, pour acquérir certains biens. L'un des enjeux de la confrontation est donc de déployer et de faire valoir ce savoir particulier des et sur les autochtones de façon à parvenir à ses fins, tout en participant au processus de construction du sujet autochtone.

Plus encore, cette ethnicisation du discours permet d'apprécier le processus par lequel la connaissance de soi, ainsi que l'interaction avec autrui, sont influencées par la catégorisation ethnique des personnes. Par exemple, des représentants autochtones vont jusqu'à en appeler directement à l'ethnicité : « Je comprends votre position, mais, pendant un instant, essayez de penser à votre nom mapuche, essayez de l'avoir présent dans votre esprit, dans votre *quimún*

---

<sup>356</sup> Langue mapuche.

<sup>357</sup> L'UNESCO définit les « savoirs locaux et autochtones » comme « les connaissances, savoir-faire et philosophies développés par des sociétés ayant une longue histoire d'interaction avec leur environnement naturel. Pour les peuples ruraux et autochtones, le savoir traditionnel est à la base des décisions prises sur des aspects fondamentaux de leur vie quotidienne. Ce savoir fait partie intégrante d'un système culturel qui prend appui sur la langue, les systèmes de classification, les pratiques d'utilisation des ressources, les interactions sociales, les rituels et la spiritualité. Ces modes de connaissance uniques sont des éléments importants de la diversité culturelle mondiale et sont à la base d'un développement durable localement adapté » (<http://www.unesco.org/new/fr/natural-sciences/priority-areas/links/related-information/what-is-local-and-indigenous-knowledge/> [consulté le 18 mai 2018]).

[*connaissance, savoir*] »<sup>358</sup>, apostrophe une dirigeante autochtone envers un fonctionnaire d'origine mapuche pour qu'il change de position face à la question traitée. Par ailleurs, c'est l'impossibilité d'une modification réelle du système juridique (« C'est triste d'être né dans un pays dans lequel la Convention n° 169 ne peut pas être utilisée dans les municipalités »<sup>359</sup>) qui induit une situation de rapport de force dont le traitement défensif et émotionnel contribue à la mobilisation, par certains autochtones, du répertoire de l'ethnicité. L'une des seules interventions réalisées en *mapudungun* qui a précisément lieu lors de la discussion des articles les plus controversés du règlement en est exemplaire. C'est à ce moment d'impasse que la seule autorité traditionnelle présente à la Table de consensus prend la parole dans sa langue, puis brièvement en espagnol<sup>360</sup>. À travers la mobilisation de l'autochtonie se construit ainsi une distance culturelle plus ou moins radicale qui sépare les fonctionnaires des membres autochtones de la Table et, plus globalement, les « Chiliens » des « autochtones ». Par exemple, la prégnance des catégories ethniques – construites de longue date et actualisées dans le cadre des dispositifs – est clairement exprimée par les délégués du gouvernement, tel que l'illustrent les extraits d'entretiens suivants :

Je pense que toutes les personnes qui travaillent au sein du gouvernement et qui appartiennent à un peuple autochtone ont une fonction, parfois ingrate, mais nécessaire. Et cette fonction [...] est celle de servir de pont, de lien entre deux peuples qui n'ont rien ou peu en commun. Et la communication entre ces deux mondes est très difficile (Délégué du ministère du Secrétariat de la présidence, Table de consensus, mars 2013).

Nous [délégués du gouvernement], on avait une position très technique, dure : c'est notre proposition et on a une marge de manœuvre étroite. Et il est arrivé, par exemple, qu'ils [les délégués autochtones] parlent dans leur langue. Ils arrivaient avec leur *lonko*, du peuple mapuche, et il parlait en *mapudungun* et personne comprenait. Bien sûr, on disait rien. Je pense qu'il disait des choses importantes,

<sup>358</sup> Délégué autochtone, peuple mapuche, Table de consensus, mars 2013.

<sup>359</sup> Délégué autochtone, peuple mapuche, Table de consensus, mars 2013.

<sup>360</sup> « Je me dois de prendre la parole à ce moment de la Table où nos frères de tous les peuples [autochtones] sont présents. Je quitte cette Table plus fort. Et je vous demande aussi de pouvoir quitter cette Table en vous sentant plus forts. Mais, en même temps, je suis désolé de ne pas avoir trouvé de solution, la solution tant espérée par les peuples, ou du moins par ceux de ma province du Consejo de Todas las Tierras. J'avais l'espoir que de bons fruits, favorables à notre peuple, sortiraient d'ici. Je me rends compte que c'est pas le cas, comme ça ne l'a pas été non plus au cours de l'histoire. Il y a eu plusieurs rencontres, mais nos peuples ont été trompés, violés, discriminés. Leurs opinions, leurs paroles n'ont pas été entendues. J'en suis désolé. Je veux vous dire, chers *peñis* [frères] et *lamien* [soeur], que notre tête haute, que notre façon d'être des Mapuche continue dans nos territoires, nous continuerons plus unis que jamais. Nous irons de l'avant concernant tout ce qui se passe en ce moment : pauvreté, misère, nos enfants sans éducation... Je suis vraiment désolé de ne pas être parvenu à un accord concernant ces trois sujets en discussion » (*Lonko* du Consejo de Todas las Tierras, Table de consensus, mai 2013).

mais nous n'avions pas de traducteurs... Ils [les délégués autochtones] nous critiquaient souvent en disant qu'on se mettait pas à leur place, que leur vision du monde, leurs coutumes, leurs traditions... Ils expliquaient que la rivière est sacrée et qu'on ne peut pas couper sa trajectoire, que nous ne donnons aucune importance à ces choses-là, etc. Alors, évidemment, de notre position au sein de l'exécutif, la relation avec eux a été très difficile. Plusieurs fois, ils se sont mis à pleurer. Ils disaient « Vous nous comprenez pas » (Délégué du gouvernement, entretien personnel, octobre 2013).

La mobilisation d'un répertoire ethnicisé contribue à réifier l'antagonisme entre l'« État » et les « peuples autochtones » au risque d'une essentialisation des sujets sociaux, individuels ou collectifs représentés. Il s'agit de mobiliser des images fortes, porteuses d'une opposition entre un « nous », les autochtones vivant dans un « état de pureté » fait de « traditions », et un « vous », les agents et citoyens de l'État chilien. Ce dernier se dresse comme un appareil bureaucratique complexe opérant par le biais de mécanismes purement « techniques ». L'opposition entre des « peuples autochtones » qui cherchent à se protéger et un « État » menaçant se bâtit dans un mouvement de va-et-vient constant entre « tradition » et « développement », « coutumes » et « légalité », « rationalité » et « émotion ». Le lexique de la lutte – bataille, bataillon, guerre, perdre/gagner une bataille, agression – alimente cette confrontation, tout en inscrivant le processus de consultation dans un discours de longue date sur la lutte pour la libération des peuples autochtones. La Table de consensus permet ainsi de réifier l'« identité autochtone » et d'orienter les dynamiques de résistance. La procédure délibérative participe donc à la construction d'un ordre politique binaire et à l'institutionnalisation d'un clivage entre deux entités sociales – « l'État » et « les peuples autochtones » – présumées fixes. En reprenant les mots de Boccara (2011, p. 202), on peut dire que

le multiculturalisme a des effets profonds sur les unités sociales focalisées, ainsi que sur les représentations que se font les agents sociaux individuels et collectifs de ces unités sociales. Loin de ne faire que reconnaître ou célébrer la différence, il la produit, la transforme, la fige, la standardise, la simplifie et l'arrache à son contexte de production socio-historique.

Au contraire, nous allons justement voir que les identités, ainsi que les « savoirs autochtones », sont mouvants et mobilisés dans une stratégie cognitive et politique d'affirmation et de contestation de la subordination.

## **4.2. La stratégie d'affirmation et de contestation de la subordination à partir des savoirs autochtones**

Pour aller plus en avant dans nos propos, analysons à présent l'intervention d'un délégué autochtone, que nous retranscrivons ci-dessous :

Nous arrivons petit à petit au cœur de notre travail. [...] Je voudrais vous dire une chose de façon franche et en vous regardant droit dans les yeux : nous venons de patrons culturels différents et, par conséquent, de deux ordres juridiques différents. L'ordre juridique, la vision du monde, de la vie, des esprits, l'ordre de l'environnement, le paysage, et tout ce qui a à voir avec l'environnement dans lequel nous vivons, est différent du vôtre. Nous répondons à des patrons différents, et l'exercice que nous voudrions faire aujourd'hui, c'est de voir si, avec cette notion de développement que vous avez et la notion de développement que nous avons, nous pouvons nous entendre et ensuite façonner une norme, un règlement en accord. [...] [L'émotion] que vous ne voyez pas c'est parce que vous répondez à des patrons de vie différents, à une culture différente. Et c'est ce que nous voulons que vous compreniez. Nous aussi on comprend votre notion de développement. Ne croyez pas que, du fait d'avoir une culture différente, nous ne comprenons pas ce que signifie « capital, investissement », « accumulation de richesse ». Nous comprenons tout ça parfaitement, parce que la grande partie des richesses que vous accumulez et que votre société accumule provient de nos territoires. [...]. Alors, ne croyez pas que je ne comprends pas votre société. Je comprends comment vous êtes structurés. Je comprends comment vous êtes spirituellement conçus. Je comprends ce qu'est la notion de développement, de capital et le désir d'accumulation. Je comprends comment vos entreprises s'allient les unes aux autres et forment de grands monopoles. C'est pour ça que cette conversation est intéressante, parce que votre notion de développement, la société que vous êtes aujourd'hui en train de construire est, à nos yeux, d'après notre conception de la vie, c'est une conception de développement prédatrice, destructrice de la vie. Et nous, nous sommes attachés à la notion de défense de la vie, mais pas seulement notre vie, aussi celle des espèces, celle du plus infime des êtres vivants qui puisse exister, parce que tous répondent à une même chaîne de vie. C'est pour ça que cette conversation est intéressante. C'est intéressant parce que, si nous avons mis ici, dans cette partie « technique » qui vous préoccupe tant, une référence ample, c'est fait exprès. Pourquoi nous avons fait cela ? Parce que nous voulons que les organismes responsables fassent l'exercice, non seulement technique, mais aussi celui de trouver, de comprendre, de s'éduquer, d'entendre qu'un *menoco* [marais] pour nous est très important ; que du fait que la rivière qui était recourbée ait été retracée droite, la communauté a été privée de notions spirituelles. C'est pour ça que nous avons choisi de laisser l'article ample. Car, si nous écrivions quelque chose de techniquement très précis, nous laisserions de côté, nous réduirions cet autre aspect que nous défendons, que vous appelez « immatériel », « intangible ». Pourquoi



nous nous sommes opposés au fait que le *gillatun* [cérémonie religieuse] soit déclaré patrimoine de l'humanité ? Nous nous y sommes opposés précisément parce que nous perdriions le contrôle de quelque chose de si intime, de sacré, de tellement propre à nous. Et c'est précisément ce que nous voulons éviter : que ce que nous avons de plus intime soit commercialisé, qu'au nom du développement et du mercantilisme, du désir d'avoir plus d'énergie, comme ça a été le cas de Ralco, aujourd'hui nos sœurs ne peuvent même plus aller se recueillir auprès des leurs, parce qu'ils sont tous inondés. C'est exactement ce que nous voulons pas qu'il arrive. Je vais donner la parole à notre *lonko*. Je ne vais pas m'étaler davantage à ce sujet. [...] Nous avons laissé [cet article] aussi ample que possible et nous avons donné l'exemple de la Vallée de Licura, quand sa rivière a été déviée. Pour les *wingka* (non Mapuche), c'était sans doute beau de dévier la rivière, qu'elle soit droite au lieu de courbée, parce que ça leur permettait d'arroser leurs framboises, leurs fraises, qui ensuite n'étaient que de l'eau et n'avaient pas de goût, mais, pour eux, c'était merveilleux car leur fraises étaient grosses et se vendaient très bien au marché. Mais comprenez-nous, pour le *lonko* c'est différent : à cet endroit, les esprits présents sur ce territoire étaient en train de mourir. Et ces esprits qui sont en lien avec leur *trentren*<sup>361</sup> sont face à cette étendue de pins plantés par une entreprise forestière qui respecte même pas les postulats de la FSC en la matière. Je vais donner la parole à notre *lonko*, car je pense pas que nous soyons les seuls à devoir intervenir. Ce sont eux nos autorités et ils ont beaucoup de choses à nous enseigner. Et nous avons aussi beaucoup de choses à apprendre d'eux. Soyez plus humbles, soyez plus... humains, sinon nous n'allons pas nous entendre, nous n'allons pas nous entendre ! Vous pouvez en être certains ! Les gens de nos territoires sont en train de voir que l'élastique s'étire de plus en plus et, à tout moment, il peut se couper. Quand il se coupera, il va nous fouetter très fort à tous (Délégué autochtone, peuple mapuche, Table de consensus, mai 2013).

Cette allocution fait montre d'une « construction intellectuelle qui établit un lien entre la relation affective et sacrée des autochtones à leur territoire et la nécessité de protéger les zones qui ont jusqu'à présent échappé à la conquête économique ou militaire et à l'urbanisation » (Bellier, 2007, p.181). À travers cette démarche, les autochtones revendiquent leur différence en s'inscrivant dans une approche contestataire, anti-impérialiste et anticapitaliste. Nous verrons que, paradoxalement, la particularité de l'identité défendue s'homogénéise en employant un discours qui se fonde dans le moule universel de la diversité (Kohler, 2006, 2004).

Tout d'abord, certains Mapuche se placent dans une position de savoir sur leur propre culture, et ce au détriment du discours imposé par la société dominante, celle des « *wingka* », qui a longtemps prévalu dans la définition de ce que sont les autochtones. Cette connaissance autochtone est démontrée, d'une part, en dénonçant la vision méprisante des autochtones (« Ne

---

<sup>361</sup> Être vivant de la mythologie mapuche.

croyez pas que, du fait d'avoir une culture différente, nous ne comprenons pas ce que signifie "capital, investissement", "accumulation de richesses". Nous comprenons parfaitement tout ça, parce que la grande partie des richesses que vous accumulez et que votre société accumule provient de nos territoires ») et, d'autre part, en dévoilant l'ignorance des « *wingka* » sur ce qu'ils pensent connaître (« Parce que nous voulons que les organismes responsables fassent l'exercice, non seulement technique, mais aussi celui de trouver, de comprendre, de s'éduquer, d'entendre qu'un *menoco* [marais] pour nous est très important ; que du fait que la rivière qui était recourbée ait été retracée droite, la communauté a été privée de notions spirituelles »). Mais encore, en disant haut et fort ce qu'est la culture mapuche, les délégués autochtones mettent le gouvernement en position de faiblesse tout en soulignant son arrogance et le fait que les autochtones ont aussi des enseignements à dispenser (« Je vais donner la parole à notre *lonko*, car je pense pas que nous soyons les seuls à devoir intervenir. Ce sont eux nos autorités et ils ont beaucoup de choses à nous enseigner. Et nous avons aussi beaucoup de choses à apprendre d'eux. Soyez plus humbles, soyez plus... humains, sinon nous n'allons pas nous entendre, nous n'allons pas nous entendre ! Vous pouvez en être certains ! »). Désormais, l'enjeu est d'affirmer que le discours légitime sur les autochtones appartient aux autochtones. Le savoir des et sur les autochtones est donc un enjeu majeur (de reconnaissance et/ou de valorisation) pour les acteurs autochtones, tout autant qu'un élément en construction et donc de confrontation. Le risque est celui d'une essentialisation : la représentation sociale de la culture mapuche « authentique » est souvent mise en avant, en gommant la diversité culturelle que les autochtones cherchent à affirmer. L'identité autochtone, mapuche dans ce cas, est le fruit d'un processus en marche, en construction, fait de redécouvertes et de réinventions (Bengoa, 2012). Au fondement de la différence, il n'y a pas une « essence » donnée depuis toujours et pour toujours, mais une stratégie cognitive et politique d'affirmation et de construction (Porto-Gonçalves, 2008).

De plus, nous observons qu'au sein de la Table de consensus les savoirs autochtones s'expriment de façon tacite. Ce savoir est avant tout constitué de pratiques et d'expériences, plutôt que sur des théories, sur un texte. Les modes de vie, les pratiques sociales, les croyances et les mémoires apparaissent sous le signe de la subjectivité, d'une connaissance inscrite dans des façons de « faire », bien plus que dans des façons de « dire ». Pour Porto-Gonçalves (2008), ce savoir a une empreinte matérielle<sup>362</sup>, un enracinement dans un territoire, à la différence de la pensée universelle

---

<sup>362</sup> Scott (1998) emploie le mot grec « *metis* » pour faire référence aux savoirs qui proviennent de l'expérimentation directe et qui alimentent les croyances, coutumes et comportements de la communauté, tant à l'intérieur de celle-ci que vers l'extérieur, ainsi qu'en relation avec la nature.

homogénéisante. Selon cette perspective, ce savoir autochtone – qui s’exprime le plus souvent par des anecdotes ou par le récit de faits – poserait de nouvelles limites à l’ordre social établi à partir de la production de la connaissance. L’argument est alors que la mise en cause des dynamiques de la domination se ferait à travers le questionnement des paramètres mêmes de l’entendement. C’est, en outre, un processus d’émancipation de la pensée dominante – fondée sur une perspective cartésienne d’intelligence rationnelle – pour permettre de penser la vie à partir d’autres fondements, d’autres *cosmovision* ou perceptions du monde.

Cette conception purement émancipatrice des savoirs autochtones est pourtant à nuancer. Le discours identitaire des délégués autochtones est, nous l’avons dit, bâti sur la narration de témoignages, de pratiques et d’expériences d’autochtones. Ce discours basé sur un « savoir autochtone » ne cherche pourtant pas à circonscrire ce dernier. Les délégués autochtones n’approfondissent pas sur leurs connaissances ancestrales ou sur les caractéristiques spécifiques de leur identité, et ce malgré les incitations faites dans ce sens par les délégués gouvernementaux<sup>363</sup>. En effet, nous observons que les autochtones présents dans le dispositif sont réticents à expliciter et à entrer dans le détail de leurs savoirs, préférant un discours identitaire « culturellement audible » et « politiquement plus efficace » (Albert, 1997, p. 193 cité par Kohler, 2004, p. 2) qui s’homogénéise par-delà les ethnies, les pays, voire les continents. Par exemple, dans l’intervention retranscrite plus haut, le délégué autochtone privilégie un discours fondé sur le constat de la différence (« L’ordre juridique, la vision de monde, de la vie, des esprits, l’ordre de l’environnement, le paysage, et tout ce qui a à voir avec l’environnement dans lequel nous vivons, est différent du vôtre ») décrite au travers de notions plus à même d’être entendues par un large auditoire. Or, cela se fait au détriment d’une explication portant, par exemple, sur les spécificités de cette culture mapuche. Ainsi, le délégué autochtone s’assure de faire passer le message de la diversité culturelle à travers des notions génériques (« ordre

---

<sup>363</sup> Par exemple, les délégués gouvernementaux insistent à plusieurs reprises auprès de l’autre partie pour qu’ils définissent les « représentants légitimes » des peuples autochtones. L’enjeu est d’identifier les interlocuteurs autochtones (individus et/ou organisations) ne risquant pas d’être remis en cause et, de ce fait, de mettre en péril la procédure elle-même. Cependant, la réponse au problème de l’identification des personnes pouvant prendre des décisions au sein de ces procédures participatives au nom des peuples autochtones n’est pas univoque. Dans ce débat, les autochtones de la Table de consensus se limitent à affirmer que le choix des individus ou organisations susceptibles de participer à ces procédures appartient aux autochtones et se fait en « fonction des systèmes et structures socio-politiques propres aux peuples autochtones » (Table de consensus, 10 avril 2013), sans pour autant rentrer dans une discussion sur leurs formes « traditionnelles » d’organisation (sociale et politique). Ainsi, un délégué autochtone déclare que « l’État chilien doit laisser cette question entre les mains des autochtones ; c’est notre affaire. Comment voulez-vous qu’on vous le dise ? C’est notre autonomie ! » (délégué autochtone, Table de consensus, 10 avril 2013).

juridique », « environnement », « esprit ») basées sur un fond de référentiel commun. À cet égard, Kohler (2004, p. 2) constate, dans son étude sur les Pataxo du Mont Pascal (extrême sud de Bahia, Brésil), que :

comme ce discours [ethnique] a pour vocation d'être médiatisé, et donc véhiculé, il doit se soumettre à certaines règles rhétoriques, à certains critères qui le rendent recevable et surtout, puisqu'il s'agit de politique, efficace.

Ainsi, les délégués autochtones privilégient le discours légal (à travers le lexique des droits collectifs, tel que nous l'avons montré précédemment) et le discours (global) associant les autochtones à la protection de l'environnement. Le discours identitaire ne fait donc pas étalage des réalités sociales particulières qui sont *a priori* moins reconnaissables par les différents auditoires, et relèvent plutôt d'un discours « stéréotypé » (Kohler, 2004) bâti sur une alliance entre ethnie et écologie.

Montrons à présent les tenants et les aboutissants de ce discours ethnique. Nous constatons que les savoirs autochtones s'expriment notamment par l'évocation de la relation (harmonieuse) des autochtones à la nature. Ces savoirs réexaminent ainsi la relation société-nature (Ceceña, 2008). Ils font en effet appel à des convictions profondes et à une tradition antérieure, réinterprétées dans l'actualité en accord avec les défis du présent, dans un mouvement qui s'inscrit dans la lutte contre la marchandisation du vivant et la logique d'accumulation monétaire à partir de l'extraction des ressources naturelles. Désormais, la nature est politisée. « Je comprends ce qu'est la notion de développement, de capital et le désir d'accumulation. Je comprends comment vos entreprises s'allient les unes aux autres et forment de grands monopoles », déclare le délégué autochtone dans son intervention. Il s'empare de la dichotomie idéologique : exploitation capitaliste prédatrice versus usages traditionnels respectueux des hommes et du milieu (Kohler, 2006), et se positionne dans l'approche anticapitaliste et écologique, dont le discours est difficilement entendu et efficace auprès des élites chiliennes, auxquelles appartiennent les délégués du gouvernement. Par exemple, dans l'intervention du délégué autochtone, il est question d'une parole contre-hégémonique qui oppose entre eux deux systèmes de développement :

Parce que votre notion de développement, la société que vous êtes aujourd'hui en train de

construire, à nos yeux, d'après notre conception de la vie, c'est une conception du développement déprédatrice, destructrice de la vie. Et nous, nous sommes attachés à l'idée de défendre la vie, pas seulement notre vie, mais aussi celle des espèces, celle du plus infime des êtres vivants qui puisse exister, parce que tous répondent à une même chaîne de vie.

Ce débat est bien politique, car il porte sur un questionnement de la notion de développement – notion qui « engage une vision du monde – ce qu'il est et ce qu'il deviendra – qui est traversé par des logiques symboliques, par des logiques sociales et économiques et par des rapports de force » (Bellier, 2008, p. 126). De plus, le discours du délégué autochtone montre bien comment la question des « savoirs autochtones » intègre différentes problématiques. Ainsi, au combat pour la protection de la diversité culturelle s'allie celui de la protection de la diversité biologique (Foyer, 2010). En effet, les autochtones « s'efforcent de prouver la nécessité de reconnaître leurs systèmes culturels, juridiques et politiques en démontrant que leur gestion des écosystèmes est mieux à même de promouvoir un développement durable que l'approche fondée sur la logique de marché » (Bellier, 2007, p. 181). De ce point de vue, nous pouvons généraliser les propos de Foyer (2010) à propos de la biodiversité, en disant que les savoirs autochtones ne sont pas tant un concept scientifique qu'un principe éthique dont la valeur est bien plus culturelle qu'économique. En effet, l'auteur souligne que le combat pour la biodiversité met en cause la scission nature/culture, tellement la diversité humaine et culturelle pourrait être érodée par les activités humaines. En cherchant à « défendre le plus infime des êtres vivants », le délégué autochtone renvoie lui aussi au caractère sacré du vivant « parce que tous répondent à une même chaîne de vie ». Les savoirs autochtones fonctionnent ainsi comme un référent d'ordre moral.

Ceci étant, l'introduction des connaissances des populations autochtones dans les dispositifs participatifs pose aussi la question d'aspirations autres que morales ou culturelles, telle que celle de la propriété des ressources naturelles. Autrement dit, le discours ethnique fondé sur des savoirs autochtones est indissociable des fins politiques, comme c'est le cas des revendications territoriales, par exemple. Rappelons que les peuples autochtones du Chili se voient confrontés à l'appropriation privée de leurs territoires par des entreprises minières, forestières, touristiques, hydroélectriques, etc., et s'affrontent à l'État pour la régularisation de la propriété de ce qu'ils réclament comme étant leurs territoires. Dans cette confrontation d'acteurs (firmes privés, État et communautés autochtones), l'enjeu est de définir la propriété des objets en question (la terre, les ressources naturelles, la diversité biologique, etc.) : sont-ils un bien commun national, un bien

appartenant aux communautés autochtones ou un bien privé ? Cette question de la propriété est d'autant plus importante que la Convention n° 169 de l'OIT reconnaît aux autochtones le droit à la propriété de la terre<sup>364</sup>. Et privilégie un système de gestion et d'exploitation en commun des ressources naturelles<sup>365</sup>, dans lequel il est question d'un « partage des bénéfices »<sup>366</sup>.

En définitive, la place des savoirs dans les dispositifs participatifs est un espace de luttes, nourri d'attitudes et de pratiques contre-hégémoniques et bâti sur le terrain de l'affirmation et de la résistance identitaires. Le discours identitaire est construit à partir des objectifs politiques poursuivis. Et, paradoxalement, au nom de son efficacité, ce discours puise dans un répertoire global qui véhicule les notions d'autochtonie, d'écologie et de tradition censées parler aux différents acteurs. Le dispositif de participation offre donc la possibilité d'exprimer et de construire une opposition politique à l'intérieur de ces nouveaux espaces de pouvoir. C'est dire combien les instruments du gouvernement pour traiter la « question autochtone » sont indissociables des pratiques politiques des agents sociaux autochtones.

### *Conclusion*

Pour conclure, nous avons opéré, à partir de l'analyse de la dynamique délibérative, une distinction des savoirs mobilisés par les acteurs de la Table de consensus dans l'élaboration de la réglementation de la Convention n° 169 (cf. tableau n°16). Premièrement, les individus peuvent utiliser un savoir technique qui se manifeste dans la maîtrise du langage de l'administration et des outils juridiques. Souvent mobilisés par les fonctionnaires, ils construisent une argumentation fondée sur leurs connaissances professionnelles (ce sont souvent des juristes) et institutionnelles (fonctionnement de l'administration et des institutions politiques où ils travaillent). Certains autochtones sont aussi susceptibles de mobiliser des compétences techniques (plutôt en référence

---

<sup>364</sup> Article 14 (partie II « Terres ») : [1] « Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés ». [2] « Les gouvernements doivent prendre les mesures nécessaires pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits à la propriété et à la possession ».

<sup>365</sup> Article 15[1] : « Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources ».

<sup>366</sup> Article 16[1] : « Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités ».

au droit international) qu'ils ont acquises au cours de leurs activités ou engagements passés, à l'instar du président du secteur autochtone qui s'investit dans ce dispositif en recyclant ses connaissances en matière de défense des peuples autochtones acquises dans la sphère internationale. Deuxièmement, les individus peuvent aussi mobiliser un savoir militant né d'une expérience de militantisme politique ou associatif et réinvesti dans le dispositif participatif, tel que : décoder les réseaux d'acteurs, identifier des opportunités, conduire une réunion, savoir prendre la parole en public, etc. Mobilisées dans un contexte participatif, ces compétences agissent pour modifier un rapport de force inégalitaire et donner aux autochtones l'occasion de reprendre les rênes de la délibération. Troisièmement, les savoirs autochtones renvoient à la vision du monde des sociétés dites autochtones et de leur histoire d'interaction avec leur environnement naturel. C'est sur la base de ces savoirs que se fonde la participation des autochtones dans ce type de dispositif. Il s'agit d'un savoir construit à partir de traditions culturelles et de modes de vie spécifiques, et qui prend appui sur la langue, les interactions sociales, la relation à la nature, les rituels et la spiritualité – le tout composant un discours identitaire porteur d'une tension constitutive entre ancrage local et globalisation.

Type de savoir	Savoir autochtone	Savoir militant	Savoir technique
<b>Fondements</b>	Connaissances propres aux autochtones en relation à leurs coutumes, langue, systèmes sociaux, rituels et spiritualité.	-Savoirs et savoir-faire politiques. -Compétences en matière de méthode participative (formes, modalités, conditions).	Expertise juridique et compétences institutionnelles.

*Tableau 16 : Typologie des savoirs dans les dispositifs de participation autochtone*

La Table de consensus se constitue comme un espace de lutte où l'État, avec ses bureaucrates et leur langage technique, et les peuples autochtones, avec leurs savoirs et revendications historiques, sont mis en scène. Dans ce contexte, la distinction de trois types de savoirs permet de clarifier l'analyse de la dynamique délibérative. Toutefois, les acteurs peuvent utiliser plusieurs savoirs en fonction de la situation (le sujet en discussion, la composition de l'autre partie, le

moment de la discussion, etc.). Bien que, dans ce type de dispositif, le langage technique de l'administration ait tendance à s'imposer, nous avons montré que, pour faire entendre leur voix, les acteurs autochtones alternent entre différents registres d'argumentation. Tel un bricoleur, l'Autochtone procède à partir d'emprunts à des ensembles hétérogènes : le langage expert, la narration d'expériences propres, les témoignages de la vie quotidienne, les références historiques, mais aussi la manifestation d'émotions construisent un discours autour du sujet autochtone et des droits des peuples autochtones. La parole, les expériences et les affects ont donc une place à part entière dans cette instance de participation de niveau national. Au niveau local – que nous analyserons dans la partie qui suit –, c'est une autre variable qui entre en jeu : c'est la pratique, l'expérience et la représentation concrète de la culture qui prennent une place centrale. Le savoir autochtone prend ainsi « corps », c'est-à-dire une dimension palpable, visible, vivante, au travers de manifestations concrètes (rites, vêtements, traditions, etc.), tout en participant à la construction d'un sujet digne dans sa différence.



## **Chapitre 7 :**

### ***L'incertaine participation des peuples autochtones***

#### ***à la prise de décision***

La question de la participation des peuples autochtones aux prises de décision sur les affaires les concernant a été posée à l'issue de l'adoption de la Convention n° 169 de l'OIT qui demande aux États de systématiser la participation des peuples autochtones aux politiques qui les concernent et de développer une action coordonnée et systémique en vue de protéger leurs droits et de garantir le respect de leur intégrité (article 2). Plus précisément, la Convention oblige

les gouvernements à mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives, les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent (article 6b).

Cette question fait l'objet de débats sur les scènes internationales<sup>367</sup> comme locales<sup>368</sup>. Nous allons nous intéresser ici aux enjeux que revêt cette question dans le contexte chilien, et plus particulièrement depuis la mise en œuvre de mesures concrètes adoptées dans le cadre de la Convention n° 169 de l'OIT. Les cas étudiés dans ce chapitre nous invitent à nous interroger sur la signification effective du droit à la participation des peuples autochtones aux prises de décisions publiques et à ses modalités d'application.

L'action publique est traditionnellement perçue comme le produit d'une élite politico-administrative, n'accordant au citoyen ordinaire qu'un rôle marginal (Lascoumes et Le Galès 2012). Dans cette perspective, l'analyse de la prise de décisions publiques en matière autochtone

---

<sup>367</sup> Voir, par exemple, l'étude des Nations unies sur la participation des peuples autochtones à la prise de décision : Irène Bellier (2012) « Retour sur la négociation de la déclaration des droits des peuples autochtones : reconnaître le principe d'égalité pour avancer vers des interprétations pragmatiques » in Pessina Dassonville, S. (dir.), *Le statut des peuples autochtones. À la croisée des savoirs*, Paris, Karthala, Col. Cahiers d'Anthropologie du droit 2011-2012, p. 73-96. Disponible en ligne sur : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00770071/> [consulté le 10 janvier 2018].

<sup>368</sup> Voir par exemple : Lacroix, L. 2011, « Etat plurinational et redéfinition du multiculturalisme en Bolivie » in Gros, C. et Dumoulin, D.(dir.), *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 135-146.

au Chili met en avant la fermeture des espaces de formulation des politiques publiques, ainsi que leur caractère centralisé et descendant (cf. chapitre 2). En effet, nous avons vu que, d'après les travaux juridiques comme sociologiques, la question autochtone est souvent abordée selon une perspective normative qui pointe les limites des politiques publiques qui se sont succédées depuis l'avènement de la démocratie pour assurer les droits et la participation des peuples autochtones. L'objectif est, en effet, de mettre en évidence les carences de l'État chilien en matière de respect des droits autochtones ou de dénoncer la violation de leurs droits (Yáñez et Aylwin, 2007). Pour leur part, les études de sciences politiques s'intéressent principalement à l'action des élites politiques, soit les organisations et personnes disposant des ressources nécessaires pour se constituer en acteurs dans les arènes de négociation des politiques publiques. Par exemple, Olavarría, Navarrete et Figueroa (2011), dans leur étude sur la formulation des politiques publiques au Chili, affirment que le processus de prise de décisions politiques est associé à la convergence de trois variables explicatives principales. Premièrement, la motivation présidentielle pour une matière donnée serait un facteur décisif pour que celle-ci soit introduite dans l'agenda gouvernemental. Deuxièmement, le président de la République s'appuie sur un groupe de « technocrates » ou de commissions d' « experts » qui interviennent dans le design et l'application des politiques publiques sur la base de leurs connaissances « techniques ». Troisièmement, c'est la variable conjoncturelle qui rend possible ou crée les occasions pour que les deux variables mentionnées s'articulent entre elles. Or, d'après Figueroa (2014), les politiques publiques autochtones ne font pas figure d'exception. L'auteur critique ainsi le manque d'intervention et d'influence des autochtones dans les processus de négociation des politiques publiques autochtones.

Pourtant, le récit des limites et défaillances de l'action publique autochtone masque des processus complexes, dans lesquels les acteurs s'inscrivent avec des trajectoires, des réseaux et des intérêts différents. Notre intention est donc d'approfondir la réflexion en matière d'action publique autochtone en reliant l'élaboration des politiques publiques aux processus délibératif et décisionnel, tel que proposé par l'approche d'Urfalino (2007). Nous mettrons ainsi l'accent sur les processus de délibération et de concertation qui permettent l'entrée en scène d'acteurs nouveaux, l'éclairage des problématiques à partir de visions divergentes et la stabilisation de décisions négociées, dans la perspective des études de (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001).

Si cette démarche a l'avantage de renouveler l'approche privilégiée jusqu'ici en matière de politiques publiques autochtones au Chili, elle a aussi une contrepartie : ce qu'Alice Mazeaud

(2009) désigne comme le « tropisme procédural » des recherches sur la démocratie participative, qui consiste à se concentrer sur les procédures dans le but d'en rechercher les effets<sup>369</sup>. Et, « en se focalisant sur les scènes publiques et formelles de la participation, les observateurs désertent les coulisses, les à-côtés, les interstices dans lesquels se joue le plus souvent, on le sait, l'essentiel du jeu social » (Blondiaux et Fourniau, 2011, p. 20). Afin de dépasser cet écueil, nous nous attacherons à saisir les effets d'un dispositif de participation autochtone sur la décision ou le contenu de la réglementation, tout en cherchant à comprendre « l'action publique en train de se faire » (Mazeaud, 2009) dans l'objectif de contextualiser et surtout d'articuler la procédure participative aux processus ordinaires de production de l'action publique.

Qu'est-ce que les acteurs concernés (État et peuples autochtones) entendent-ils par « prise de décision » ? Comment les peuples autochtones participent-ils à cette prise de décision dans les dispositifs institutionnels ? Comment cela fonctionne-t-il ? Quels sont les thèmes qu'ils souhaitent et parviennent à influencer ? Quelle est, en définitive, la portée de la participation autochtone dans la prise de décision ? Nous nous attacherons à répondre à ces questionnements à travers l'étude de deux cas de consultation des peuples autochtones issus de la Convention n° 169 de l'OIT. D'une part, l'analyse portera sur le processus de prise de décision au sein de la Table de consensus – procédure en vue de créer la réglementation de la participation et de la consultation autochtones. La Table de consensus, tel que son nom l'indique, est conçue comme un dispositif participatif qui a lui-même pour mission d'élaborer, de façon consensuelle, une procédure de participation et de consultation (le futur décret n° 66). L'intérêt que nous portons à ce dispositif réside dans la possibilité de retracer de manière fine et concrète la manière dont se construit une « décision par consensus apparent »<sup>370</sup>. Ainsi, nous étudierons les caractéristiques et les propriétés du « consensus », à la fois mode d'arrêt de la décision et principe régisseur de la procédure. D'autre part, nous analyserons la participation autochtone à la décision dans le dispositif participatif instauré par le CNCA à l'occasion du processus de création du ministère de la Culture et du Patrimoine, afin d'articuler le dispositif décisionnel à la production de l'action publique. Nous prétendons ainsi apprécier ce que la participation fait à l'action publique de façon à donner une perspective plus globale à la question des effets de la participation autochtone.

---

<sup>369</sup> Mazeaud A., « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », Communication aux Journées doctorales sur la participation et la démocratie participative, GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », ENS Lyon, novembre 2009. Disponible en ligne sur : [www.participation-et-democratie.fr/fr/node/495](http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/495) [consulté le 19 décembre 2017].

<sup>370</sup> Philippe Urfalino définit la « décision par consensus apparent » comme une règle de décision spécifique, en référence à six caractéristiques constitutives. Pour le détail de ces propriétés, voir Urfalino (2007).

## 1. Qu'entend-on par « participation à la prise de décision » ?

Le droit à la participation des peuples autochtones est un principe fondamental et un droit consacré par le droit international des droits de l'homme. Les droits à la participation et à la consultation des peuples autochtones sont sanctionnés par la Convention n° 169 de l'OIT et par la Déclaration des droits des peuples autochtones de 2007<sup>371</sup>. Rappelons que l'article 6 de la Convention prévoit l'obligation étatique de consulter les institutions représentatives des peuples autochtones sur toute mesure administrative ou législative susceptible de les affecter, et que l'article 7 pose le principe de la participation à

l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement, ainsi qu'à l'établissement des plans de développement économique des régions qu'ils habitent.

Par conséquent, ces droits posent directement la question de la participation des peuples autochtones à la prise de décision au regard de la mise en œuvre des politiques publiques et des mesures législatives et administratives les concernant – question qui se caractérise par une divergence d'intérêts et de priorités entre États et peuples autochtones. D'un côté, les États, et en particulier l'État chilien, insistent sur le caractère non contraignant des résultats des processus de consultation préalables. Les peuples autochtones, d'un autre côté, revendiquent le droit à la consultation, et notamment le caractère forcément contraignant de la consultation. La portée de ce droit n'est donc pas univoque, malgré les efforts entrepris par divers acteurs pour en préciser le contenu.

Signalons que les normes relatives à la consultation comptent le principe de consentement libre, préalable et informé comme ligne directrice de la consultation, soit comme sa finalité. Ainsi, la Convention stipule que :

---

<sup>371</sup> La Déclaration des peuples autochtones établit le « droit de participer à la prise de décision sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles » (DDPA, art. 18). Les droits à la participation constituent l'un des fondements de la DDPA qui construit un modèle de partenariat entre l'État et les peuples autochtones, articulé autour de quatre principes fondamentaux énoncés dans le préambule et dans 17 articles, à savoir la consultation, la concertation, la coopération et le consentement. Pour approfondir cette question, voir : Bellier I., Cloud L., et Lacroix L., 2017, *Les droits des peuples autochtones. Des Nations unies aux sociétés locales*, Paris, L'Harmattan.

les consultations effectuées en application de la présente Convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.<sup>372</sup>

À cet égard, les organes de l'OIT signalent que la consultation n'implique pas nécessairement de parvenir à un accord dans les termes désirés par les peuples autochtones (OIT, 2004, paragraphe 107). Le rapporteur spécial des droits des peuples autochtones, James Anaya (2008), déclare que

les principes de consultation et de consentement n'impliquent pas que les peuples autochtones imposent leur volonté au reste de la société, surtout quand sont en jeu des intérêts légitimes et importants pour cette dernière ; en s'opposant à l'imposition d'une partie sur l'autre, les principes de consultation et de consentement cherchent à promouvoir l'entente mutuelle et le consensus dans la prise de décision<sup>373</sup>.

Dans ce même sens, le rapporteur signale à propos de l'article 19 de la DDPA<sup>374</sup> que cette disposition de la déclaration ne doit pas être considérée comme conférant aux peuples autochtones un pouvoir de veto sur les décisions qui peuvent les affecter. La finalité des consultations avec les peuples autochtones serait plutôt le consentement<sup>375</sup>. Pour sa part, Aylwin (2013, p. 413) explique que les instances étatiques chiliennes ont très vite nié le caractère « décisif » de la consultation. Ainsi, mentionne-t-il, par exemple, que le tribunal constitutionnel chilien a signalé, les deux fois où il s'est prononcé sur cette question, le caractère non contraignant de la consultation. De la même façon, la cour suprême a confirmé que la finalité de la consultation était de parvenir à un accord sur les mesures proposées, mais que cette forme de

<sup>372</sup> Article 6, paragraphe c) de la Convention n° 169 de l'OIT.

<sup>373</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *Los principios de consulta y consentimiento no dan lugar a que los mismos pueblos indígenas impongan su voluntad sobre el resto de la sociedad cuando estos otros tengan intereses legítimos e importantes en juego. Al oponerse a la imposición de una parte sobre la otra, los principios de consulta y de consentimiento buscan promover el entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisiones* » (Anaya, J. 2008, Observaciones del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador, paragraphe V. Disponible en ligne sur : <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/ObservacionesEcuadorSRIndigenous.pdf> [consulté le 3 janvier 2018]).

<sup>374</sup> « Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives — avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, a n d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.» Article 19, DDPA des Nations unies.

<sup>375</sup> Anaya, J., 2009, *La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator Especial anterior. Informe sobre su visita de trabajo a Chile, los días 5 al 9 de abril*. Naciones Unidas, A/HRC/12/34/Add.6, paragraphe 46. Disponible en ligne sur : <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf?view=1>, [consulté le 3 janvier 2018].

participation ne peut en aucun cas constituer une forme de consultation populaire contraignante. Ceci étant, Aylwin (2013, p. 413) insiste sur le fait que les principes de consultation et de consentement doivent être entendus comme un mécanisme visant à garantir les autres droits des peuples autochtones consacrés dans cette Convention, en particulier le droit à la vie, à l'intégrité culturelle et à l'autonomie. Ces droits exigent que, dans des circonstances déterminées, une consultation de bonne foi soit requise, mais leur consentement préalable, libre et informé est obligatoire. Cette obligation est justifiée par les impacts majeurs que les mesures en question auraient sur les droits des peuples autochtones. C'est le cas du déplacement des populations autochtones et des projets de développement ou d'investissement à grande échelle susceptibles d'avoir un impact conséquent sur les territoires autochtones. En ce sens, comme le souligne le rapporteur sur les droits des peuples autochtones, James Anaya (cité par Bellier, 2017, p. 283),

L'essence de la consultation préalable en tant que norme de droit public a pour point de départ, cadre et finalité, les droits humains des peuples autochtones et leur sauvegarde face aux décisions étatiques.

Le processus suivi au Chili pour l'adoption d'une réglementation de la consultation autochtone (décret n° 66) et sa postérieure application dans la discussion du projet de loi pour la création du ministère de la Culture et du Patrimoine illustrent les enjeux de la régulation de ce principe juridique, tel que nous allons le voir à présent.

## **2. L'impact de la participation autochtone sur la décision**

Le processus d'institutionnalisation croissante des dispositifs participatifs s'est traduit par le développement d'études cherchant à évaluer l'impact de ces derniers sur la décision. Dans cette perspective, de nombreuses évaluations ont été proposées afin de déterminer les effets produits ou leur qualité délibérative<sup>376</sup>. Sherry Arnstein (1971) est pionnière en la matière en proposant une échelle devenue célèbre pour classer les types de participation, allant de la « manipulation » au « contrôle citoyen ». L'auteure étudie l'impact des dispositifs sur les décisions publiques à partir

---

<sup>376</sup> Voir, par exemple, la revue *Politix* 2006/3 (n° 75) consacrée aux « Dispositifs participatifs ». Disponible en ligne sur : <https://www.cairn.info/revue-politix-2006-3.htm> [consulté le 19 décembre 2017].

des émeutes survenues dans les années 1960 aux États-Unis. L'enjeu est donc de chercher à savoir dans quelle mesure la concertation peut permettre de (re)donner le pouvoir aux plus démunis. Par la suite, plusieurs études ont remis en cause cette échelle en signalant les effets plus discrets, individuels ou indirects de la délibération (Mansbridge, 1999) et des procédures participatives<sup>377</sup>. Toutefois, le constat général est celui de l'échec de la plupart des procédures participatives à transformer l'action publique (Bherer, 2011) et, en particulier, leur manque d'effets juridiques sur les décisions (Monédiaire, 2011). Le dispositif que nous allons étudier dans cette partie – la Table de consensus – a un double intérêt. D'une part, l'objectif de ce dispositif participatif est de créer un décret pour permettre l'application de la Convention n° 169. Dans ce sens, son effet est de taille dans la mesure où en découle une nouvelle règle juridique sur la consultation des peuples autochtones. Il s'agit d'un dispositif participatif tout à fait exceptionnel, car son objectif même est celui du « partage de la décision » (Gourgues, 2013), ce qui mérite d'être analysé. D'autre part, au-delà des vertus éventuelles de ce dispositif en termes d'influence sur la mesure politique finale, son analyse permettra d'éclairer les complexités d'un processus de prise de décision. Dès lors, plutôt que de chercher dans quelle mesure la Table de consensus affecte « la décision », nous nous interrogerons sur le processus même de prise de décision pour montrer que celui-ci relève d'un « bricolage », soit de négociations, de marchandages et de concertations entre des acteurs aux intérêts divergents.

## **2.1. Le processus de prise de décision collective**

### A. L'impératif de consensus

Le dispositif met en place une règle tacite – « l'impératif de consensus » – qui se traduit par une reconnaissance plus ou moins consciente, de la part des participants, de la nécessité de s'engager dans la voie du consensus, malgré leurs intérêts très éloignés. Pour commencer, le changement d'appellation de « table de dialogue », jusque-là privilégiée par le gouvernement pour nommer ce type de dispositifs, à « table de consensus » n'est pas anodin. C'est là un premier signal politique

---

<sup>377</sup> Pour une synthèse de ces grilles d'évaluation, voir : Blatrix C., 2009, « Synthèse de la littérature et des débats récents », 10 juin 2009 séminaire CDE, disponible en ligne sur : [http://concertation-environnement.fr/documents/seminaires/CDE\\_Sem1\\_10\\_juin\\_2009.pdf](http://concertation-environnement.fr/documents/seminaires/CDE_Sem1_10_juin_2009.pdf) [consulté le 15 janvier 2018].

pour montrer la volonté de respecter la Convention n° 169, et plus particulièrement l'article 6 qui signale que la finalité de la consultation est d'atteindre un accord ou le consentement sur les mesures proposées. Par la suite, les participants construisent un schéma qui les conduit à aller dans ce sens, tel qu'en témoigne la mise en forme d'un « Protocole de bonnes intentions » qui établit le principe régisseur de la Table de consensus – « être de bonne foi »<sup>378</sup> – et la mise en avant de valeurs comme la « transparence » et la « confiance » pour mener à bien la délibération. Ils font ainsi étalage de leur « bonne volonté », de leur intérêt à « avancer » dans la discussion, ainsi que de leur bonne disposition à travailler et à faire des concessions pour trouver un consensus. Les négociations sont donc marquées par un double mouvement, où conflits d'intérêts et déclarations de flexibilité se superposent. Les participants s'accordent au travers de multiples compromis et en dépit d'intérêts particuliers divergents. Cela facilite et préserve l'engagement collectif dans le registre du consensus et contribue à apaiser les tensions. Les interactions sont orientées vers cet « impératif de consensus », à l'instar des déclarations de celui qui dirige le secteur gouvernemental qui n'hésite pas à marteler le débat de rappels des accords conclus, ou de celles de participants qui tentent de contrôler les négociations pour qu'elles s'inscrivent dans le champ du consensus. À titre d'exemple, les participants utilisent, à plusieurs reprises, le principe de « bonne foi » pour demander à l'autre partie de souscrire à un accord ; ils organisent l'agenda en fonction de la complexité des sujets ; ils interrompent la discussion avec des pauses café lorsqu'il ne semble pas possible de trouver un accord ; ou encore laissent un paragraphe en attente lorsque l'accord n'est pas encore possible.

D'autre part, dans la mesure où les participants créent, au milieu du processus principal de délibération, des lieux institutionnels de débats séparés, ils mettent les ressources, les espaces et la flexibilité des règles au service du maintien du bon déroulement des discussions. Au cours du processus, les participants se rendent compte que les efforts de diffusion et de transparence (enregistrement des séances, procès-verbaux en ligne) ont des effets ambivalents. Ceux-ci s'avèrent positifs dans la mesure où ils se font au nom de l'*accountability* du processus, mais se révèlent nocifs en termes de confidentialité. Dès lors, deux instances privées de dialogue se mettent tout naturellement en place. Tout d'abord, on trouve la Commission technique des peuples autochtones, dans laquelle les peuples autochtones se mettent d'accord en interne sur leur position et leurs propositions d'articles. Ces réunions internes visent à faire émerger un consensus autochtone sur des textes qui seront lus en séance plénière pour attester d'une position commune.

---

<sup>378</sup> Rapport gouvernemental de la Table de consensus (2013), *op.cit.*, p. 419.



Des déclarations individuelles peuvent s'exprimer en complément, à titre explicatif et sans remettre en question le texte conjointement approuvé. Cette démarche rend la délibération plénière plus efficace dans la mesure où les peuples autochtones s'accordent sur une position commune à défendre. Mais, au-delà de faciliter la délibération plénière, les peuples autochtones veulent montrer leur union à la partie adverse, ce qui permet de les faire avancer dans leur association au processus de décision. L'enjeu est de construire un nouveau rapport de force plus égalitaire entre les deux secteurs : les peuples autochtones se prononcent en bloc et les membres du gouvernement parlent au nom de la position officielle. Pour autant, à l'instar du dispositif onusien étudié par Bellier (2007, p. 188), les divergences entre les peuples autochtones ne disparaissent pas ; elles sont atténuées, filtrées en public « afin de marquer toujours aux yeux des États l'idée d'une communauté de vues autochtones malgré la diversité des expressions ». L'autre instance privée de dialogue est la Commission mixte de travail entre gouvernement et peuples autochtones (appelée « Petite table de négociation ») dans laquelle un petit comité, composé de représentants autochtones, de quelques-uns de leurs avocats et de représentants du gouvernement, travaille à huis clos sur les articles qui seront ensuite présentés en séance plénière. Si, au début, les pratiques discrètes de concertation parallèle (au sein de chaque groupe ou entre peuples autochtones et gouvernement) ne sont pas si fréquentes, celles-ci vont progressivement s'intensifier au fur et à mesure du déroulement de la Table de consensus.

En définitive, il apparaît que la diffusion des séances plénières encourage des échanges plus politisés et diplomatiques (Novak, 2011), tandis que le secret des discussions en petit comité incite les participants à la transparence et à la franchise quant à leurs positions et marges de manœuvre. Ce sont des interventions dans lesquelles « disparaissent les discours pour les caméras, [elles sont] centrées sur le travail. Les discussions sont plus intimes et fluides »<sup>379</sup>. C'est donc dans ces espaces privés et confidentiels de dialogue que « les opinions sont mieux informées et plus raisonnables, au sens où les participants ont plus de chance de prendre en compte les intérêts et les préoccupations des autres » (Chambers, 2010, p. 518). Dans les séances publiques de la Table de consensus, des stratégies pour sauver les apparences (Lefebvre, 2014) sont mises en œuvre : les représentants autochtones veulent se montrer fermes et déterminés aux yeux de leur public. L'enregistrement des séances et la mise à disposition des vidéos et procès-verbaux sur le site du gouvernement impliquent des pratiques visant à se justifier auprès de leur communauté et face aux critiques des détracteurs du processus. Par exemple, suite aux critiques

---

<sup>379</sup> Eric Correa, ministère de l'Économie, entretien personnel, Santiago de Chile, octobre 2013.

apparues sur un site internet de la politique autochtone<sup>380</sup>, dans l'une des réunions du mois d'avril, un dirigeant autochtone soulève l'importance de clarifier le fait que les comptes-rendus des séances disponibles sur le site du gouvernement ne constituent pas l' « accord final », mais qu'il s'agit de « documents préliminaires » présentant « l'état de la discussion en cours ». Si, dans les séances plénières filmées, l'image publique (personnelle et du groupe) est une variable prise en compte par les participants, il n'en va pas de même dans les séances privées. À huis clos, les concessions et marchandages s'avèrent possibles. C'est dans ces sessions confidentielles que les participants s'autorisent à changer de position ou à accepter des compromis, sans s'inquiéter de ce que le public pourrait en dire (Chambers, 2004). C'est, par exemple, en privé que les dirigeants autochtones acceptent de renoncer à ce que les municipalités soient intégrées dans le règlement. En échange de cette concession, le gouvernement concède aux dirigeants autochtones de ne pas réglementer « la participation » mais uniquement « la consultation », l'enjeu pour les autochtones étant que la participation ne se limite pas aux seuls mécanismes établis par le règlement. Les délégués autochtones revendiquent, en effet, une « participation politique »<sup>381</sup>, soit à l'État et aux affaires publiques, qui a besoin de mécanismes spécifiques, comme des quotas parlementaires.

## B. La décision

D'après la règle du consensus, le processus de prise de décision repose sur une dynamique d'alternance constante entre les sphères plus officielles de discussion où sont mises en œuvre des « procédures de ratification » (Chambers, 2010, p. 506) d'accords et les moments de négociation et de rédaction en privé. La plupart des décisions sont en réalité prises officieusement par la Commission mixte de travail. Ses représentants, travaillant régulièrement ensemble, constituent un petit comité. Leur but est de préparer les discussions et de rédiger les articles de sorte que

<sup>380</sup> Il s'agit du site [www.politicaspublicas.net](http://www.politicaspublicas.net) [consulté le 20 décembre 2017].

<sup>381</sup> Le droit des peuples autochtones de participer aux affaires publiques et politiques est un droit à la fois individuel et collectif, qui concerne les institutions politiques officielles et les activités sociales à caractère public. La Convention n° 169 de l'OIT oblige « les gouvernements à mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décision dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent » (article 6b). Nous avons vu, dans la première partie, que le Chili n'a pas encore mis en place de dispositifs spécifiques permettant de favoriser la participation des peuples autochtones aux assemblées parlementaires et aux institutions locales, pas plus que des mécanismes pour favoriser la création de partis politiques autochtones.

seuls les textes que les représentants autochtones et gouvernementaux sont susceptibles d'adopter remontent aux séances plénières de la Table de consensus. Si les accords sont scellés en petit groupe, ils sont ensuite légitimés en séance plénière par la ratification par les membres de la Table de consensus. Pour autant, le mécanisme de prise de décision en séance plénière n'est pas unique. En effet, on observe différents types de décisions collectives<sup>382</sup> : des décisions prises à l'unanimité et des « décisions par consensus apparent » qui se distinguent du vote, dans la mesure où aucune technique de décompte des opinions n'est utilisée (Urfalino, 2007).

Le premier article à être formellement arrêté est celui qui abroge le décret n° 124 que le règlement en discussion est censé remplacer. Le gouvernement présente, en séance plénière, l'article en question et le distribue aux participants qui prennent le temps de le lire attentivement. Par la suite, le modérateur propose de passer à la discussion de l'article suivant, ce sur quoi le président du secteur autochtone, demande au préalable aux membres autochtones de se prononcer :

J'aimerais que, comme preuve de la capacité de réaction des peuples autochtones, nous puissions approuver immédiatement cet article sur la dérogation du [décret n°] 124. D'après moi, il n'y a rien de plus à ajouter, rien à enlever. Et cela [le consensus] montrerait que nous pouvons parvenir à un grand consensus. Étant donné qu'il [cet article] a été proposé par le gouvernement, je le soumetts à la considération des peuples autochtones. Nous avons tous le document entre nos mains et c'est le reflet de ce que nous revendiquons depuis longtemps. Si les peuples autochtones décident d'accepter cette proposition, commençons donc immédiatement par approuver cet article (Président de la Coordination nationale autochtone, Table de consensus, mai 2013).

Après un tour de table, 19 des 28 participants autochtones présents à cette occasion se prononcent favorablement et 9 gardent le silence (en sachant que « qui ne dit mot consent ») ou hochent simplement la tête. Le président du secteur autochtone conclut l'acte ainsi : « Nous devons donc dire que l'article est approuvé, il est approuvé. C'est important de le souligner ». Dans ce cas, le consensus à l'unanimité est rendu perceptible par une manifestation verbale ou physique en faveur de l'article. D'autres décisions sont prises en séance plénière sans vote formel. Au lieu de faire voter les participants, un représentant (autochtone ou gouvernemental) de la Commission

---

<sup>382</sup> Pour Urfalino, une décision est collective sous trois conditions : les décisions prises concernent la collectivité, restreinte ou non aux participants à la décision ; elle fait l'objet d'un travail collectif des participants ; la décision collective lie les membres du groupe considéré. Urfalino P. (2007) « La décision par consensus apparent », *Revue Européenne de Sciences Sociales*, Tome XLV-2007, n° 136, p. 4.

mixte de travail fait une proposition d'article et, si personne ne fait objection, il déclare qu'elle est adoptée. Dans certains cas, il arrive aussi que des articles soient approuvés avec des modifications (précisions dans la rédaction) ou des observations. À travers la mise en commun d'arguments divers et la prise de décision par consensus, 17 articles ont été adoptés. Néanmoins, trois sujets fondamentaux du règlement n'ont pas fait l'objet d'un consensus : le concept d'atteinte directe, les mesures à consulter et la consultation sur les projets d'investissement en terres et territoires autochtones. Aucune modification substantielle n'a été réalisée en relation à ces sujets. Les délégués autochtones de la Table, ainsi que d'autres organisations autochtones, critiquent le fait que la notion d'atteinte qui bloque le décret limite le champ d'application de l'obligation de consultation sur les situations qui porteraient atteinte spécifiquement sur les populations autochtones, ce qui exclurait les situations portant atteinte à la fois sur les populations autochtones et sur d'autres populations. L'INDH<sup>383</sup> a indiqué à ce sujet que le fait de concevoir le devoir de consultation seulement pour les mesures qui génèrent des externalités significatives suppose d'établir une limitation ou une restriction que la Convention ne prévoit pas ; au contraire, le texte signale que le devoir de consultation est toujours exigé et pas seulement lorsque les mesures ont un impact exclusif ou significatif. Par ailleurs, le décret mentionne « [...] l'exercice de leurs traditions et coutumes ancestrales, pratiques religieuses, culturelles ou spirituelles, ou la relation avec leurs terres autochtones » (article 7, décret n° 66), sans considérer explicitement les droits économiques et au développement. Ensuite, le décret ne régit pas les situations de projets de développement et d'infrastructure en habitat autochtone, pour lesquels il renvoie au décret suprême n° 40 du ministère de l'Environnement (voir schéma n° 5) – lequel régit le Système d'évaluation de l'impact environnemental<sup>384</sup> –, tout en précisant que celui-ci doit respecter les étapes de la consultation mentionnées dans le décret n° 66. Finalement, concernant l'obtention du consentement (article 3), le décret n° 66 prévoit que, à l'issue du processus de consultation et en l'absence du consentement des populations autochtones consultées, « l'organisme public évaluera la décision d'adopter les mesures ou non, en considération de leur importance pour l'intérêt national ou le bien commun ». Pour les délégués autochtones, cette formulation ne garantit pas que la décision sera prise dans le respect du

---

<sup>383</sup> INDH, 2013, Informe de la misión de observación de la Mesa de Consenso Indígena. Disponible en ligne sur: <http://bibliotecadigital.indh.cl/> [consulté le 4 janvier 2018].

<sup>384</sup> Cet autre instrument, adopté en février 2013, établit un mécanisme de consultation des peuples autochtones pour les études d'évaluation de l'impact environnemental des projets d'investissement ou de développement affectant leurs droits. Néanmoins, plusieurs auteurs et acteurs (Bellier, Cloud et Lacroix, 2017 ; Anaya, 2012 ; Urrejola, 2016) s'accordent sur le fait que ce décret fragilise les droits à la participation des peuples autochtones de part différentes incompatibilités avec le droit international.

principe de proportionnalité et de nécessité, ni que les notions d'intérêt national et de bien commun respecteront les droits des peuples autochtones. C'est dans cet esprit que le gouvernement décide de promulguer le décret n° 66 malgré les désaccords de fond concernant des articles essentiels du règlement. Les responsables du processus de consultation justifient cette décision en avançant qu'après avoir réalisé « tous les efforts possibles pour parvenir à un accord en considérant les intérêts des peuples autochtones », la « décision finale » revient à l'administration étatique<sup>385</sup>. Depuis l'entrée en vigueur du décret suprême n° 66 en mars 2014, des procédures de consultation ont été réalisées au niveau national pour la mise en place d'un ministère des Affaires autochtones et pour la création d'un ministère de la Culture. De nombreuses organisations autochtones continuent de dénoncer l'irrégularité des procédures et réclament la révision des décrets n° 66 et 40. C'est dire combien il a été difficile pour l'État chilien d'adopter et de mettre en œuvre, avec la participation des peuples autochtones, les normes relatives à la consultation et au consentement préalable, libre et éclairé, conformes aux standards internationaux. Par ailleurs, ces désaccords donnent des indices quant aux types d'arguments et de savoirs autochtones qui sont finalement relayés dans la décision, soit dans le texte final du décret n° 66. Nous pouvons dire que le niveau d'intégration de la vision des autochtones dépend fortement des enjeux de chaque article : plus la portée politique et économique des sujets traités augmente, moins les propositions autochtones sont intégrées dans la réglementation. Se pose ainsi l'ambiguïté fondamentale qui pèse sur le déroulement des dispositifs participatifs, à savoir l'usage final qui en sera fait et l'impact direct sur la décision.

### C. L'évaluation de la procédure de consultation

La question de l'impact de la consultation autochtone n'a pas de réponse univoque. Si la Table de consensus a pour objectif affiché celui de faire participer les autochtones aux décisions concernant la procédure de consultation, ses effets ne se limitent pas à ce seul aspect. En effet, plusieurs interrogations entourent la thématique de l'impact de la participation autochtone. Tout d'abord, se pose la question de l'instrumentalisation de la Table de consensus. Des organisations autochtones dénoncent l'adoption de cette norme selon un processus de consultation qu'elles estiment non représentatif. Ainsi, des accusations ont été faites quant au « manque de

<sup>385</sup> Gobierno de Chile, *Informe Final, Consulta indígena sobre la nueva normativa de consulta de acuerdo al Convenio n°169 de la OIT*, 29 de octubre de 2013.

représentativité » du secteur autochtone. La problématique de la représentativité, dont de nombreuses organisations – autochtones ou non – se sont fait l'écho<sup>386</sup>, constitue, de toute évidence, un enjeu fondamental et une critique profonde du processus de consultation autochtone. La complexité réside, entre autres, dans l'absence de bases de données précises et ayant fait l'objet d'un consensus préalable avec les peuples autochtones. De ce fait, la Table de consensus a traversé toute une série de tensions autour de la question de la représentativité de la délégation autochtone<sup>387</sup>. Certains pointent le fait d'avoir affaire à des autochtones « vendus » et que la Table de consensus soit un instrument de manipulation du gouvernement<sup>388</sup>. Manipulation qui serait à la source du manque d'influence des autochtones sur le contenu même du texte. D'autre part, se pose la question des changements concrets induits par le dispositif sur la réglementation. Quand certains acteurs ayant participé à la Table de consensus évaluent négativement la procédure c'est parce que « le gouvernement n'a pas changé de position sur certains aspects, il a défendu ses intérêts »<sup>389</sup>. Ainsi, parmi les arguments avancés par certaines délégations autochtones qui ont quitté le dispositif, apparaît le manque de flexibilité du gouvernement pendant les dernières séances de la Table de consensus pour modifier leur position sur des articles clés. Au contraire, pour d'autres membres autochtones de la Table de consensus, comme le président du secteur autochtone, celle-ci représente tout de même un succès :

J'ai confiance aux articles que nous avons définis ensemble. Nous sommes d'accord avec le gouvernement sur le fait que ces articles soient intouchables. Nous ne sommes pas d'accord sur trois sujets. Malgré cela, du point de vue politique, la coordination autochtone considère que le décret permet d'élever le standard par rapport au décret 124. Désormais, nous parlons de la consultation comme un droit,

---

<sup>386</sup> Nous avons déjà signalé que les critères de sélection pour déterminer les représentants autochtones n'ont pas fait l'objet d'un protocole clair et établi à l'avance. Le gouvernement, afin de désentraver le processus de consultation, décide de l'amorcer avec la Commission de consultation de la CONADI. Par la suite, une convocation publique est réalisée au travers d'ateliers d'information que les conseillers de la CONADI réalisent dans les différentes régions du pays. La convocation aux ateliers et à la Grande rencontre réalisée en décembre 2012 est alors supervisée par le conseil de la CONADI. Cependant, la participation des autorités traditionnelles n'est pas enregistrée dans les fiches de présence.

<sup>387</sup> Nous avons vu, par exemple, que les conseillers présidentiels de la CONADI ont été invités à quitter la Table de consensus du fait de ne pas être des représentants autochtones « authentiques » ; la participation du représentant de l'Área de Desarrollo Indígena de Ercilla n'a pas été autorisée, car il était aussi membre de l'ENAMA, institution qui comptait déjà un délégué à la Table. Au cours des réunions, des délégués autochtones ont abandonné la Table (le conseil aymara d'Arica et Parinacota, et le conseil quechua, entre autres) pour diverses raisons.

<sup>388</sup> Le site [www.mapuexpress.org](http://www.mapuexpress.org) [consulté le 20 décembre 2017], en particulier, critique le rôle de la Coordination autochtone dirigée par Marcial Colín, au détriment d'autres organisations et représentants autochtones. Sans chercher à trancher la question de la représentativité de la délégation autochtone, le rapport de l'INDH (2013) pointe les défaillances en la matière.

<sup>389</sup> Juana Cheuquepan, peuple mapuche, entretien personnel, Santiago de Chile, octobre 2013.

ce qui n'était pas toujours le cas auparavant. Au-delà du résultat linéaire où nous avons des différences, les prochains gouvernements ne pourront plus gouverner sans réaliser de consultations autochtones. [...] C'est donc un progrès, car le décret donne une réponse concrète pour la réalisation de celles-ci dans la mesure où il établit le mécanisme à suivre. Il définit les étapes, les principes, les procédures et les délais. Nous avons élaboré une réponse précise à la question de la réalisation des consultations autochtones. Ce qui est plus complexe, c'est la question des projets d'investissement, mais toutes les mesures administratives à être consultées ne concernent pas uniquement les projets d'investissement. Par exemple, il peut aussi s'agir de projets de loi qui doivent être consultés et, dans ce cas, le décret donne une réponse à ce type de situations. Concernant les sujets sur lesquels nous ne sommes pas d'accord, nous allons faire appel auprès de l'OIT.<sup>390</sup>

Cet extrait met en avant l'évaluation positive faite par le leader du secteur autochtone qui souligne la mise en place de mécanismes de consultation des peuples autochtones leur ayant permis d'influencer l'élaboration de la réglementation. À cet égard, nous avons déjà montré que des notions clés pour les délégués autochtones, telles celle de « droit » à la participation et à la consultation ou celle de « peuple », ont été relayées dans le règlement. Le président du secteur autochtone précise que la vision autochtone a aussi été prise en compte dans d'autres aspects importants, comme la clarification du processus de consultation. Ainsi, aux étapes établies par le gouvernement (planification, information, dialogue, systématisation et résultats), une phase de « délibération interne » des peuples autochtones est introduite, après proposition de ces derniers, afin d'analyser et de trouver une position commune de façon autonome. Pour autant, même si des autochtones participent à la Table de consensus et ont un avis plus ou moins favorable sur celle-ci, ils conservent une distance critique vis-à-vis du processus et du règlement. Par exemple, une fois le processus terminé, les délégués autochtones de la Table de consensus ont présenté devant l'OIT une réclamation à l'encontre de l'État chilien pour ne pas avoir adopté les mesures nécessaires à la garantie du respect de la Convention au cours de la Table de consensus<sup>391</sup>.

Par ailleurs, la question des effets de la participation autochtone pose celle des changements plus ou moins subtils induits par ces dispositifs sur les acteurs engagés dans le processus. En effet, certains participants interviewés attachent explicitement une grande importance aux

---

<sup>390</sup> Président du secteur autochtone de la Table de consensus, entretien personnel, Santiago de Chile, novembre 2013.

<sup>391</sup> Le 14 janvier 2014, les délégués autochtones de la Table de consensus, à travers le syndicat n° 1 des boulangers Mapuche de Santiago, ont présenté une réclamation auprès de l'OIT. Ils signalent que le gouvernement chilien n'a pas garanti, avec le décret n° 66, l'application de la Convention, car certains articles n'ont pas fait l'objet d'un consensus et leur rédaction finale n'a pas respecté les standards internationaux en matière de droits humains.

apprentissages personnels exprimés en termes d'*empowerment*, comme c'est le cas dans l'exemple qui suit,

Tu sais... j'ai beaucoup appris. J'ai appris à dire les choses, à faire en sorte que ma passion ne mette pas en péril la communication. J'ai appris à parler ! C'est vrai, avant, je parlais pas beaucoup ; je faisais pas ce genre de choses... Même mon entourage s'en est rendu compte ; ils disent : « Mirna a appris à parler ! ». J'ai gagné en force, je ne crains plus de m'asseoir face au gouvernement. C'est un apprentissage personnel et spirituel. (Mirna, peuple colla, entretien personnel, Santiago de Chile, novembre 2013).

D'autres relèvent les effets sur les organisations autochtones exprimés en termes de positionnement sur la scène publique<sup>392</sup>. Les différences exprimées par les personnes interviewées montrent à quel point cette interrogation sur l'évaluation du dispositif n'est pas univoque. Quoiqu'il en soit, cette question omniprésente traverse les débats tenus dans la presse, les institutions maîtres d'œuvre ou par les observateurs soucieux de pointer les aspects négatifs et/ou de relever des pratiques exemplaires.

Pour conclure, la Table de consensus représente une avancée importante dans le processus de mise en œuvre de la Convention n° 169 de l'OIT au Chili<sup>393</sup>. Le sujet consulté et le caractère national de la consultation révèlent l'ampleur de la procédure, qui constitue un événement marquant dans la relation entre État et peuples autochtones. Les déficiences constatées dans la mise en œuvre de la Table de consensus ont toutefois entaché la portée des accords conclus. L'absence de règles claires pour définir les représentants autochtones a porté atteinte à la légitimité du processus, ce qui s'est traduit par l'absence de dirigeants et autres acteurs importants. De plus, des vices présents dans l'ancien décret n° 124 subsistent dans le décret n° 66, à savoir l'exclusion des municipalités ou des entreprises de l'État. De la même manière, les projets d'investissement sont traités de façon différenciée à travers le Système d'évaluation de l'impact environnemental (loi 19.300). Finalement, le décret n° 66 ne résout pas certains sujets fondamentaux : il n'y a pas d'accord entre l'État et les peuples autochtones quant aux définitions clés (atteinte directe, mesures à consulter et consultation en relation aux projets d'investissement en terres et territoires autochtones). Les désillusions issues de la Table de consensus reposent

---

<sup>392</sup> Samuel, peuple mapuche, entretien personnel, Santiago de Chile, octobre 2013.

<sup>393</sup> Ce constat est partagé par les observateurs de l'INDH (2013) et par certains chercheurs ayant étudié cette thématique, tel Urrejola (2016).



donc principalement sur l'incapacité à trouver un accord sur des thématiques fondamentales. Ceci étant, l'analyse du processus décisionnel de la Table de consensus montre – et c'est là un aspect fondamental de cette expérience – que les responsables gouvernementaux sont interpellés par des interlocuteurs autochtones dans et après la tenue des rencontres publiques. Désormais, les autorités politiques doivent justifier leur position, travailler en collaboration avec les délégués autochtones et discuter, voire négocier, les alternatives avec la partie autochtone. Pour le dire autrement, le processus de consultation autochtone impose aux autorités gouvernementales une exigence nouvelle : la réglementation de la Convention n° 169 doit faire l'objet d'une discussion (publique) préalable. Certes, le pouvoir de décision reste entre les mains des autorités gouvernementales – qui ont le pouvoir de trancher et, au final, de promulguer le décret n° 66 comme elles l'entendent –, mais celles-ci sont néanmoins contraintes à rendre des comptes sur les choix qu'elles prennent devant les groupes que cette décision concerne. À ce titre, toute la documentation de la procédure, les enregistrements des réunions, les listes de présence et les comptes-rendus détaillés des réunions ont été mis à disposition du public comme « garantie de transparence de la procédure » (INDH, 2013, p. 9)<sup>394</sup>. De la même manière, la promulgation du décret n° 66 s'est accompagnée d'une explication des choix opérés par le gouvernement. Le rapport gouvernemental de la Table de consensus explicite l'organisation de la Table de consensus et la rédaction des articles du décret au regard de la discussion et des arguments échangés au cours du débat. Cette démarche constitue précisément l'un des éléments les plus intéressants de l'expérience de la Table de consensus, dans la mesure où elle pose les prémices d'une nouvelle pratique de la prise de décision politique et nous invite à interroger les effets des dispositifs participatifs à partir d'une approche intégrant la complexité de la production de l'action publique.

### **3. L'articulation des dispositifs de consultation autochtone avec l'action publique**

Tel que souligné par Mazeaud, la focalisation sur l'impact des procédures participatives tend à autonomiser la procédure par rapport à l'espace de la politique publique dans lequel il s'insère. À

---

<sup>394</sup> Voir: Rapport gouvernemental de la Table de consensus (2013) et INDH, 2013.

cet égard, l'enquête de terrain a permis de relever que les marges de manœuvres de la Table de consensus étaient définies à l'extérieur de celle-ci. En effet, le pouvoir discrétionnaire des représentants du gouvernement est réduit. C'est ce que déclare ouvertement le chef de l'Unité des affaires autochtones lors d'une situation d'impasse durant les négociations de la Table de consensus :

Je voudrais être transparent quant à notre mandat... Je voudrais dire que nous avons discuté de ce sujet [l'atteinte directe], et il est évident qu'il y a une différence de taille entre notre position et la vôtre. Et, dans ce sens, je voudrais vous signaler que nous sommes arrivés à la limite de notre mandat. [...] Nous n'avons pas de proposition alternative en la matière, ni concernant l'article « mesures administratives ». [...] Je pense que nous sommes arrivés à un stade où ces différences doivent être transmises à l'autorité politique supérieure de l'État, c'est-à-dire au ministre. Je vous propose donc d'élaborer ensemble un document qui souligne [ces différences] (Chef de l'Unité des affaires autochtones, Table de consensus, mai 2013).

Dans cette intervention, le directeur de l'Unité des affaires autochtones manifeste la dépendance de la Table vis-à-vis des décisions qui sont prises à un niveau supérieur. Au final, ce sont les ministres et le président de la République qui définissent les limites de la négociation et rédigent, si besoin, les articles les plus polémiques. C'est ce que deux fonctionnaires du ministère du Développement social et ayant eu accès aux réunions ministérielles de la Table de consensus traitant de cette question nous expliquent :

Fonctionnaire : Nous avons eu des conseils de ministres sur la thématique autochtone où différents ministres étaient invités. Quand la Table de consensus a commencé, nous avons eu des conseils pour aborder précisément ce sujet. Nous, on avait besoin du soutien de nos ministres, c'est-à-dire qu'on avait besoin qu'ils nous disent « Vous pouvez aller jusque-là dans la négociation ». Lorsque t'amènes le sujet, c'est-à-dire quand tu vas à la Table de consensus, t'as besoin de ce soutien. Il faut connaître les marges de manœuvre. Pendant le déroulement de la Table de consensus, on a toujours informé la présidence [de la République] de ce qui se passait. Et, quand nous avons abordé les sujets les plus complexes et que nous avons présenté des propositions d'articles à la Table de consensus, nous les avons consultés au préalable avec le président [de la République], et il faisait des observations. Souvent, il était en colère... Les textes qu'on a présentés à la Table de consensus ont toujours eu son accord. On nous a dit que nous ne pouvions pas présenter de propositions sans l'accord préalable du président, notamment concernant les sujets les plus épineux.

Enquêteur : J'entends dans ce que vous dites que l'étroite relation que vous entreteniez avec le Secrétariat général de la présidence ne suffisait pas pour définir les textes ?

Fonctionnaire : Non, c'était pas suffisant. À un moment donné, la complexité politique des sujets a fait de ces questions un sujet qui concerne la présidence.

Enquêteur : Vous dites que, lors des réunions avec le président, il était en colère...

Fonctionnaire : [rires] C'était à cause d'une question de fond, de position vis-à-vis des articles. Il disait : « Il faut se positionner comme ça sur ce sujet » ou, parfois, parce qu'on préparait à l'avance les propositions gouvernementales en consultant les conseillers présidentiels en la matière et on connaissait sa position. Mais, quand on lui présentait le texte, il le lisait et il nous disait : « Je comprends pas ! Ce que vous me dites n'est pas illustré dans le texte... ». C'est à ces occasions qu'il lui arrivait même de prendre son dictionnaire pour rédiger lui-même les articles ! (fonctionnaire du MINDES, entretien personnel, Santiago du Chili, octobre 2014)

Le chef de l'Unité des affaires autochtones confirme ces propos. Il signale, en entretien personnel, que, lorsqu'il y avait des divergences entre les ministères, la question revenait à la présidence :

De façon générale, on a toujours tenu au courant l'équipe de conseillers du président [de la République]. Mais il y avait certains sujets, par exemple quand on devait définir les « mesures administratives » ou l'« atteinte directe », ce type de définitions montait à la présidence. On disait : « Nous avons travaillé cette proposition d'article », et lui [le président de la République] ça lui est même arrivé de rédiger certains textes. Il prenait le stylo et il disait : « Tu sais, j'aime pas ce texte, je préfère cette formulation » ( chef de l'Unité d'affaires autochtones, entretien personnel, octobre 2014).

Plus encore, d'autres acteurs qui ne sont pas présents aux réunions de la Table de consensus cherchent à influencer le document en cours d'élaboration. Tel est le cas du patronat, en particulier celui des entreprises minières. Plusieurs articles de presse publiés en 2013 au sujet de la consultation autochtone dans une revue spécialisée dans l'investissement minier (« Qué Pasa Minería ») rendent compte de l'attention que les entreprises, notamment minières, portent au processus<sup>395</sup>. Le patronat minier suit de près le processus d'élaboration de cette réglementation qui

---

<sup>395</sup> De nombreux articles publiés dans la revue *Qué Pasa Minería* abordent la question de la consultation autochtone ou de la Convention n° 169 : « Tiempo de definiciones », *Revista Qué Pasa Minería*, septembre 2012, p. 21-26 ; « Convenio 169: Pueblos indígenas en contra de incluir consulta en el SEA », *Revista Qué Pasa Minería*, janvier 2013, p. 8 ; « Las observaciones de la OIT sobre el convenio 169 en Chile », *Revista Qué Pasa Minería*, mars 2013, p. 12 ; « Convenio 169 de la OIT: Inversión en tierra indígena », *Revista Qué Pasa Minería*, mars 2013, p. 15-18 ; « Opinion. Consulta indígena: El primer paso

les concerne tout particulièrement, et cherche alors à jouer un rôle dans le processus de prise de décision. Preuve en est la réunion organisée par le Consejo Minero<sup>396</sup> (Conseil minier) le 6 mai 2013 dans ses bureaux et à laquelle ont participé des représentants d'entreprises minières et deux fonctionnaires du gouvernement (le chef de la division juridico-législative du ministère du Secrétariat général de la présidence - SEGPRES et le chef de l'Unité des affaires autochtones du MINDES, chargé de la procédure de consultation pour la réglementation de la Convention n° 169)<sup>397</sup>. L'objectif de la réunion était de

partager et de commenter l'information concernant l'avancement de la régulation de la consultation et de la participation autochtone aux actes administratifs et aux projets de loi d'initiative présidentielle. Cela se fera en recevant des informations directes de la part des professionnels du gouvernement directement impliqués dans cette question et par la mise en commun des points de vue pouvant servir de base à un document contenant des propositions du Consejo Minero pour les phases suivantes du processus de régulation<sup>398</sup>.

En début de réunion, le fonctionnaire de la SEGPRES explique la nécessité de réguler la consultation autochtone et rappelle les avancements faits en la matière. Par la suite, il expose des sujets particulièrement sensibles, à propos desquels il demande aux membres du Consejo Minero des propositions (par exemple : qu'est-ce qu'une « atteinte directe », quelles « mesures administratives » soumettre à la consultation ?). S'ensuit l'intervention du directeur de l'Unité des affaires autochtones du MINDES qui prend soin de préciser les aspects sensibles de la

---

hacia la sustentabilidad social », *Revista Qué Pasa Minería*, mars 2013, p. 26 ; « Debe haber un cambio en como se relacionan con el mundo indígena », *Revista Qué Pasa Minería*, avril 2013, p. 25-30 ; « Síntoma de diálogo », *Revista Qué Pasa Minería*, juin 2013, p. 99-103 ; « Opinión. Convenio 169 desafío para el país », *Revista Qué Pasa Minería*, juin 2013, p. 104 ; « Mesa en la mira », *Revista Qué Pasa Minería*, juillet 2013, p. 24-28 ; « La nueva consulta », *Revista Qué Pasa Minería*, novembre 2013, p. 18-21 ; « Rodrigo Egaña: "No hay que desechar los acuerdos logrados" », *Revista Qué Pasa Minería*, novembre 2013, p. 22-24 ; « Consulta indígena: diálogos y acuerdos », *Revista Qué Pasa Minería*, novembre 2013, p. 34. En revanche, pour la même période, le journal *El Mercurio* ne publie qu'un seul article portant sur la question de la consultation autochtone : « Gobierno recibe contrapropuesta de pueblos originarios sobre proceso de consulta », *Diario El Mercurio*, 22 janvier 2013, C. 4.

<sup>396</sup> Le Consejo Minero est une organisation patronale constituée des plus grandes entreprises minières produisant au Chili. Pour plus d'informations, voir : [www.consejominero.cl](http://www.consejominero.cl) [consulté le 15 mai 2018].

<sup>397</sup> Compte-rendu de réunion, Groupe technique de travail sur la Convention n°169, Consejo Minero, 6 mai 2013.

<sup>398</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *Compartir y comentar información de avance sobre la regulación de la consulta y participación indígena para actos administrativos y proyectos de ley de iniciativa presidencial. Esto, recibiendo información directa de parte de los profesionales de Gobierno más directamente involucrados en la materia, y poniendo en común puntos de vista que sirvan de base a un documento con propuestas del CM a las fases siguientes del proceso regulatorio* » (Compte-rendu de réunion, Groupe technique de travail sur la Convention n° 169, Consejo Minero, 6 mai 2013).

consultation autochtone afin de rassurer le patronat. Il réaffirme par exemple que le droit à la consultation « n'est pas un droit de veto », que « le pouvoir réglementaire reste entre les mains du gouvernement » et qu'il existe des nuances au sujet de la réinstallation des autochtones sans leur consentement<sup>399</sup>. Finalement, il est convenu que le Consejo Minero « remettra dans les prochains jours aux autorités un document avec des idées et des propositions sur les matières sensibles qui sont en discussion » et qu'il faut « travailler rapidement pour avoir une incidence en la matière »<sup>400</sup>.

Ces extraits d'entretien et de compte-rendu de réunion sont très importants en ce qu'ils révèlent à quel point les dispositifs participatifs doivent être reliés au processus décisionnel dans son ensemble. En effet, le rôle des ministres, du président de la République et des acteurs privés dans les coulisses de la Table de consensus pose l'une des principales complexités qui pèsent sur le déroulement des dispositifs participatifs, à savoir leur inscription dans des processus plus larges de l'action publique. De ce fait, appréhender la procédure hors de son contexte ne permet pas de répondre pleinement à la question des effets de celle-ci sur la décision. En effet, cela reviendrait à attribuer la décision au seul dispositif de la participation autochtone, sans prendre en considération l'espace de la politique publique dans lequel il s'inscrit. Plus encore,

en envisageant l'action publique comme une construction collective d'acteurs en interaction, il est vain de chercher à saisir les raisons et les effets d'une décision, et donc à fortiori, de saisir les effets d'un dispositif sur la décision (Mazeaud, 2012, p. 59).

Et d'ajouter : Il s'agit d'arrêter de chercher si la participation change l'action publique [...] pour chercher comment l'action publique change avec la participation (Mazeaud, 2009, p. 9).

C'est ce que nous allons tenter de faire dans les paragraphes suivants en tenant compte des

---

<sup>399</sup> Ceci en référence à l'article 16 de la Convention n°169 de l'OIT qui porte sur la question du déplacement des peuples autochtones ("1. [...] les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent. 2. Lorsque le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace".)

<sup>400</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Se acordó que el CM aportará en los próximos días a las autoridades una minuta con ideas y propuestas respecto a las materias sensibles que están en discusión. [...] Se requiere trabajar con prontitud para lograr incidencia en esta materia* » (Compte-rendu de réunion, Groupe technique de travail sur la Convention n° 169, Consejo Minero, 6 mai 2013).

formes de négociation, de marchandage, d'affrontement et de coopération entre divers acteurs réunis autour d'un même problème public. La question à laquelle nous voudrions répondre est celle de l'articulation des innovations (administratives et gestionnaires) introduites par le dispositif de consultation autochtone avec les processus ordinaires de production de l'action publique. Quelle est la portée de ces innovations au niveau institutionnel ? Comment ces nouvelles routines sont-elles intégrées dans l'ensemble de l'institution étatique ? Comment s'articulent-elles avec les processus ordinaires de production de l'action publique ? Ces interrogations nous permettront de nous éloigner du dispositif de participation autochtone en lui-même et, par là, de relativiser le seul poids de ce dernier dans les transformations de l'action publique et des décisions qui en découlent. À l'instar d'Alice Mazeaud (2009), il nous semble que c'est en s'intéressant au jeu routinier de l'action publique que l'on peut approfondir la question des effets de la participation. Comprendre plus finement l'imbrication des situations délibératives avec d'autres scènes de production de l'action publique permet de mettre en évidence les multiples variables du changement en matière de politiques publiques. Autrement dit, les effets, plus ou moins limités, attribués aux dispositifs participatifs peuvent être analysés au prisme du jeu qui se déroule en coulisse (Massardier, 2009). En outre, cette approche permet d'apprécier les diverses appropriations de la participation autochtone par les acteurs étatiques, ainsi que les réorganisations et bricolages opérés pour faire rentrer la participation autochtone dans le cours ordinaire de la production des politiques publiques. Ce changement de focale permet de mettre en évidence les changements plus ou moins subtiles qui s'opèrent à travers et au-delà des dispositifs, c'est-à-dire dans l'espace de production de l'action publique. Nous analyserons ces questions en essayant de saisir l'action publique « en train de se faire » dans le contexte de l'application de la Convention n° 169, à travers l'exemple de la consultation autochtone du CNCA. Il s'agira, *in fine*, de mettre l'accent sur les séquences et les processus qui, au-delà du moment participatif, permettent une stabilisation des décisions négociées.

### **3.1. La consultation autochtone du CNCA au prisme de l'action publique**

De façon générale, la consultation autochtone du CNCA a été évaluée positivement par les acteurs concernés, car les principales propositions des peuples autochtones se sont retrouvées

dans le projet de loi pour la création du ministère de la Culture et du Patrimoine envoyé au Parlement<sup>401</sup>. Ainsi, tel qu'affirmé par José Ancan,

au sujet des accords conclus, ceux-ci ont été incorporés dans leur totalité dans l'indication substitutive. Ils se synthétisent dans la demande de reconnaissance, la demande de participation aux structures institutionnelles prévues à cet effet et dans la demande à l'État d'une protection des systèmes culturels considérés aujourd'hui comme menacés<sup>402</sup>.

Ceci étant, ni le résumé du processus de consultation extrait du compte-rendu réalisé par l'unité des affaires autochtones du CNCA, ni la comparaison des accords conclus entre l'État et les peuples autochtones avec la version finale du projet de loi ne rendent compte de toutes les « activités décisionnelles » (Lascoumes et Le Galès, 2012, p.52) à l'œuvre dans les processus des politiques publiques. Nous l'avons dit, attribuer la décision, et donc l'impact de la participation autochtone sur celle-ci, au seul moment de la négociation entre l'État et les peuples autochtones ne permet pas de saisir le processus décisionnel dans son ensemble. En d'autres termes, les négociations entre des acteurs invisibles dans les dispositifs participatifs, ainsi que les désaccords et les alliances au sein du gouvernement, ont autant d'importance dans le processus décisionnel que les actions visibles et mises en scène dans les dispositifs de participation autochtone. Analysons donc de plus près la mise en place de la consultation autochtone du CNCA pour expliquer notre propos.

Michelle Bachelet débute son second mandat de présidente de la République le 11 mars 2014. Lors de sa campagne présidentielle, elle présente cinquante engagements pour les cent premiers

---

<sup>401</sup> Par exemple, un certain nombre de points sont effectivement repris par l'indication substitutive pour la création du ministère de la Culture. Les propositions des autochtones qui ont été intégrées sont : le nom « ministère des Cultures, des Arts et du Patrimoine » et la création d'un conseil des peuples originaires ou d'instances de coordination interministérielles en matière d'éducation. Pour autant, certaines propositions sont considérées comme secondaires et ne sont pas reprises dans le document final, telles que : le concept d' « interculturalité », qui désigne une relation, remplace le concept de « pluriculturalité » et s'utilise pour caractériser une situation de fait ; la reconnaissance des Changos, peuple qui n'est pas reconnu par la loi chilienne ; la formule « l'État encouragera la reconnaissance des Afro-descendants » qui est finalement remplacée par une formule plus nuancée, à savoir « l'État doit aussi avoir un rôle dans l'encouragement et le développement de la création artistique et des initiatives industrielles et économiques créatives, [...] des cultures des peuples originaires et des communautés afro-descendantes » ; et le concept de « patrimoine autochtone » tel que défini dans le document.

<sup>402</sup> José Ancán devant la commission de Culture, arts et communication. *Informe de la comisión de cultura, artes y comunicaciones recaído en el proyecto de ley que crea el ministerio de cultura*, Boletín N°8938-24. Disponible en ligne sur : [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=9344](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9344) [consulté le 20 décembre 2017].

jours de gouvernement<sup>403</sup>. Le 18 juin 2014, après trois mois de gouvernement, elle annonce que 91 % des mesures promises ont été tenues. Elle explique, en conférence de presse, que toutes ces mesures n'ont pas pu être adoptées du fait que cinq d'entre elles – toutes en lien avec les peuples autochtones<sup>404</sup> – doivent faire l'objet d'un processus de consultation, tel qu'exigé par la Convention n° 169 de l'OIT. Dans ce contexte, en juin 2014, le CNCA commence officiellement la consultation autochtone afin de « connaître et intégrer la vision des peuples autochtones dans le projet de loi qui permettra de créer le futur ministère de la Culture »<sup>405</sup>. Le respect de ce standard international n'est pas anodin dans le processus d'élaboration des lois. Il est désormais nécessaire d'introduire une phase préalable de consultation indigène à l'élaboration des avant-projets de lois. Pour l'ancienne ministre de la Culture, Claudia Barattini, cette phase pré-législative trouble l'action publique dans la mesure où ce sont des procédures « inédites qui modifient le mode de légiférer »<sup>406</sup>, d'une part, avec l'introduction de nouveaux acteurs intermédiaires et de nouvelles actions administratives pour assurer la gestion de la consultation autochtone, tel que nous l'avons étudié dans le chapitre 4, et, d'autre part, en imposant de nouveaux acteurs, principes et mécanismes dans le processus d'élaboration des politiques publiques.

#### A. Une remise en question des temps de l'action publique

Le dispositif de participation autochtone bouleverse le processus de production de l'action publique. En effet, la présentation d'un projet de loi devant le Congrès en vue de créer le ministère de la Culture et du Patrimoine se voit retardée par l'impératif de consultation autochtone. Pour l'ex-ministre de la Culture chargée d'élaborer ce projet de loi, la consultation autochtone n'a pas été prévue dans le processus d'élaboration du projet de loi :

---

<sup>403</sup> Le détail de ces engagements est disponible en ligne sur le site : <http://michellebachelet.cl/pdf/50medidasMB.pdf> [consulté le 20 décembre 2017].

<sup>404</sup> Les mesures qui ne se sont pas concrétisées sont les projets de loi suivants : celui qui donne rang de ministre au directeur de la CONADI ; celui qui crée le ministère des Affaires autochtones ; celui qui crée le Conseil des peuples autochtones ; et celui qui crée le ministère de la Culture et du Patrimoine ; ou encore le projet d'un Agenda de développement pour les peuples autochtones. Source disponible en ligne sur : <http://www.24horas.cl/politica/bachelet-anuncia-ultima-medida-de-los-100-dias-y-explica-91--1285666> [consulté le 20 décembre 2017].

<sup>405</sup> Déclaration disponible en ligne sur : <http://www.cultura.gob.cl/institucional/cnca-entrega-primeros-lineamientos-sobre-consulta-indigena-con-enfasis-en-la-descentralizacion-y-participacion-democratica/> [consulté le 20 décembre 2017].

<sup>406</sup> Claudia Barattini, ex-ministre de la Culture, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016.



Lorsqu'on a commencé à convoquer les différents acteurs et secteurs du monde culturel pour avoir leur opinion sur le sujet [le projet de loi pour la création du ministère de la Culture et du Patrimoine], le monde autochtone a fait son apparition. Et la première chose que les autochtones ont critiquée, ça a été que le processus d'élaboration du projet de loi pour la création du ministère de la Culture n'avait pas de légitimité. Le Chili avait ratifié la Convention n° 169 et, à cause de ça, ce processus allait être contesté. Alors... Ah la la ! On a un problème ! On a vraiment été si ingénus ! [...] J'en ai parlé à la présidente [de la République] et elle m'a dit qu'on devait procéder à une consultation autochtone, qu'on ne pouvait pas agir comme si cette Convention n'existait pas (Claudia Barattini, ex-ministre de la Culture, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016).

Ce témoignage est d'une importance capitale, car il montre à quel point la consultation autochtone est un processus qui a été construit dans l'urgence ou de façon réactive, par des acteurs divers et parfois inattendus. Dans le cas de la consultation autochtone menée par le MINDES pour la création du ministère des Affaires autochtones, les chercheurs de l'ICSO (2016, p. 10) font le même constat. Ils signalent qu'en mars 2014, lorsque la présidente Bachelet commence son mandat, la question des consultations autochtones n'est tranchée ni au sein du gouvernement ni dans l'opinion publique. Les auteurs distinguent deux points de vue : celui des dirigeants autochtones – qui, dès la campagne présidentielle, soutiennent la nécessité de mener des consultations autochtones concernant les mesures promises<sup>407</sup> par la candidate Bachelet en matière autochtone – et celui des acteurs institutionnels – selon lesquels ce n'est qu'au moment de commencer à travailler sur les mesures en question qu'ils se rendent compte qu'il est nécessaire de mener un processus de consultation. Par conséquent, cette mise en place précipitée des consultations autochtones dans les cas du CNCA et du MINDES montre le manque de considération des exigences de la Convention n° 169 dans l'élaboration de mesures et politiques publiques, ainsi que le peu d'attention accordée par les autorités politiques de l'époque aux obligations légales découlant de la Convention n° 169. Or, la mise en œuvre de la consultation autochtone s'inscrit pleinement dans la légitimation des futures institutions au plan national. Dans ce contexte, la consultation autochtone s'impose en perturbant le processus classique de formulation des politiques publiques. D'après l'ICSO (2016, p. 39),

il est important de signaler que, selon la Convention n° 169 de l'OIT, toute mesure susceptible

---

<sup>407</sup> Il s'agit de quatre mesures : la création du ministère des Affaires autochtones, la création d'un Conseil des peuples autochtones, donner un statut de ministre au directeur de la CONADI et l'élaboration d'un agenda pour le développement des peuples autochtones.

d'affecter les peuples autochtones doit être consultée par l'État. C'est pour cela que le phénomène suivant attire l'attention : ni l'équipe de conseillers, ni les chargés du programme présidentiel, ni même les fonctionnaires du gouvernement n'ont pris en compte le fait que le processus de consultation à caractère national n'aurait jamais pu être réalisé et systématisé en moins de 100 jours et que, par conséquent, ces propositions ne devaient pas faire partie des « 56 mesures »<sup>408</sup>.

L'impératif de consultation déstabilise les acteurs gouvernementaux dans la mesure où il fait obstacle aux temps de l'action publique. En effet, l'élaboration du projet de loi se voit retardée par la consultation autochtone qui demande plus de temps pour la conduite du processus. Le non-respect des temps initialement prévus a été présenté par la presse comme l'une des faiblesses de la gestion de la part de la ministre de la Culture de l'époque<sup>409</sup>.

Personnellement, j'ai payé un coût politique du fait de ce « retard ». C'est ce que la presse mettait en avant : le retard, le retard, le retard ! Il n'y avait pas moyen de leur expliquer qu'on était en train de faire une consultation autochtone et que ça prenait du temps ! Parallèlement, mon taux de soutien dans les sondages n'augmentait pas. C'était une rafale de critiques : les artistes me reprochaient de ne pas m'occuper d'eux ! [...] Par conséquent, il fallait poser les limites de la consultation. Ça pouvait pas s'éterniser. [...] D'autre part, mes conseillers en communication me disaient « Arrête de parler des autochtones. C'est un sujet qui n'intéresse personne. Il faut que tu parles d'autre chose ». Il faut les comprendre, leur travail c'est de construire une bonne image de la ministre, pour que tu puisses rester à ton poste<sup>410</sup> (Claudia Barattini, ex-ministre de la Culture, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016).

La question du temps apparaît ainsi comme l'une des variables qui entrent en jeu dans la construction de l'action publique. Le processus consultatif est donc appelé à s'inscrire dans les délais de « l'agenda gouvernemental ». Par exemple, l'équipe de consultation autochtone du CNCA subit des pressions de la part des parlementaires à ce sujet. Pour ces derniers, il est

---

<sup>408</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *Es importante destacar que, según lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, cualquier medida que sea susceptible de afectar a los pueblos indígenas debe ser consultada por el Estado. Es por esto que llama la atención que el equipo asesor, los encargados del programa presidencial y también, los funcionarios de gobierno, no tuviesen en consideración que un proceso de consulta de carácter nacional jamás podría ser realizado y sistematizado en menos de 100 días y que por lo tanto, estas propuestas no debían ser parte de las "56 medidas" » (ICSO, 2016, p. 39).*

<sup>409</sup> Le journal *El Mostrador*, dans un article intitulé « Le scénario complexe de la Ministre Barattini » (4 août 2014), évoque, par exemple, le retard dans la présentation du projet de loi et les incertitudes concernant la consultation autochtone.

<sup>410</sup> Claudia Barattini, ex-ministre de la Culture, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016. La ministre Barattini présente sa démission du gouvernement le 12 mai 2015.

impératif de respecter les temps de l'action publique, qui sont rythmés par des périodes gouvernementales d'une durée de quatre ans. La Commission parlementaire de la culture, des arts et de la communication manifeste sa préoccupation quant au retard constaté dans la présentation du projet de loi pour la création du ministère de la Culture. La ministre Barattini est alors convoquée par cette commission pour s'expliquer à ce sujet<sup>411</sup>. Après avoir entendu les explications, la commission appelle le gouvernement à « accélérer le processus de consultation et à concrétiser, dans les plus brefs délais, l'envoi du projet de loi annoncé »<sup>412</sup>. À cette occasion, plusieurs parlementaires manifestent « l'urgence » du projet, ainsi que l'intérêt de ne pas « prolonger la discussion au-delà des temps établis par l'exécutif ». Si le processus de discussion se complique, il risquerait alors « tout simplement de ne pas naître de ministère de la Culture dans la période du gouvernement de la présidente Michelle Bachelet ». Cet échange entre la ministre de la Culture et la commission parlementaire dévoile les réticences et contraintes auxquelles doivent faire face les responsables de la consultation autochtone du CNCA. La consultation autochtone apparaît donc comme contraire aux intérêts de certains parlementaires et du gouvernement de la présidente Bachelet dans la mesure où ce processus pourrait empêcher cette dernière de tenir ses promesses dans les délais impartis. La négociation du temps consacré à la consultation autochtone est alors particulièrement importante pour des membres de l'exécutif et des parlementaires qui cherchent à montrer le plus rapidement possible leurs avancées en matière de politiques publiques. C'est également le cas de la consultation autochtone menée par le MINDES. Les acteurs institutionnels signalent à ce sujet que les délais pour préparer la procédure de consultation ont été extrêmement courts (seulement quelques semaines), car celle-ci devait avoir lieu en 2014 pour que le projet de loi puisse être envoyé dans les délais imposés par le calendrier législatif (De Cea, 2016, p. 16). Cependant, pour les peuples autochtones, les délais doivent être flexibles et étendus pour être en mesure de mener un processus consultatif respectant le principe de « bonne foi ». Le débat et les tensions autour du temps des consultations est donc omniprésent dans les procédures étudiées. Antonia Urrejola (2016, p. 139) remarque à ce sujet que l'une des principales faiblesses des processus de consultation mis en œuvre au Chili réside dans le fait qu'ils ne respectent

---

<sup>411</sup> Session du jeudi 12 juin 2014 de la Commission de la culture, des arts et de la communication (session 9, période législative 2014-2018, législature 362).

<sup>412</sup> Compte-rendu de la session du jeudi 12 juin 2014 de la Commission de la culture, des arts et de la communication (session 9, période législative 2014-2018, législature 362).

ni les temps ni les processus internes des communautés dans la prise de décision. Dans la grande majorité des cas, il y a eu une absence d'instances réelles de débat interne pour que les organisations puissent adopter une position sur le sujet consulté, avec le temps et l'information adéquate<sup>413</sup>.

Au-delà de cette question temporelle, d'autres aspects essentiels de la consultation viennent perturber le processus habituel de production des politiques publiques. Ils se manifestent par l'expression de tensions et de différends au sein même de l'État. Les négociations qui en découlent représentent des variables à prendre en compte pour apprécier la construction d'un « accord national », soit disant issu de la consultation autochtone, mais négocié en amont et en coulisse. Nous verrons que les thématiques discutées, la méthodologie et les marges de manœuvre de cette procédure s'inscrivent dans un processus d'élaboration de l'action publique bien plus large.

## B. Divergences au sein de l'État au sujet de la consultation autochtone

Il n'existe pas de voix unique représentant la position de l'État sur la consultation autochtone. Nous avons en effet observé des différences au sein même des organismes en charge des consultations, ainsi qu'entre les différents ministères. Par exemple, nous avons vu que les divergences au sein du gouvernement au sujet de la mise en œuvre de la consultation autochtone sont perceptibles dès l'exercice des fonctions du mandataire présidentiel pour les affaires autochtones mis en place par le gouvernement de Bachelet en 2008 (cf. chapitre 3). Rappelons que, tout en bénéficiant du soutien de la présidente de la République, des tensions entre celui-ci et d'autres secteurs du gouvernement, en particulier avec le ministre de l'Intérieur et du Secrétariat général de la présidence, provoquent un remaniement des autorités politiques en charge de la question autochtone<sup>414</sup>, notamment la fin des fonctions du mandataire présidentiel et la centralisation de la thématique autochtone entre les mains des autorités les plus influentes du gouvernement. De même, dans le cas de la Table de consensus, le gouvernement ne s'exprime

---

<sup>413</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Una de las principales debilidades de los procesos de consulta implementados hasta la fecha es que no se respetan los tiempos internos de las comunidades para la toma de sus decisiones. En la gran mayoría de los casos ha habido una ausencia de instancias reales de debate interno para que las organizaciones puedan adoptar una posición sobre el tema consultado, con tiempo e información adecuada* » (Urrejola, 2016, p. 139).

<sup>414</sup> Rodrigo Egaña, ex-mandataire présidentiel pour les affaires autochtones, entretien personnel, Santiago de Chile, octobre 2013.

pas toujours d'une même voix. D'après Urrejola (2016, p. 128), ces différends démontrent une certaine improvisation de la part du gouvernement et un manque de soutien politique envers les fonctionnaires ayant participé à la Table de consensus. Pour sa part, le directeur de l'Unité des affaires autochtones chargé de la consultation soutient, en entretien personnel, que ces différends montrent la « bonne foi » et la volonté du gouvernement de chercher des accords, ce qui implique nécessairement des divergences entre les différentes agences gouvernementales. En tout état de cause, il n'a pas été simple, pour les ministères présents à la Table de consensus, de s'aligner sur un discours commun. Le délégué du ministère de la Justice soutient par exemple :

On a eu du mal à travailler un texte de façon conjointe, entre autres, parce qu'il a été difficile, pour le gouvernement, d'adopter une position commune. On [délégués du ministère de la Justice] a eu le rôle, pour ainsi dire, de l'avocat du diable, dans le bon sens du terme... [rires], car on a été le ministère qui a toujours fait savoir aux autres ministères comment respecter les standards internationaux. On a eu la tâche, un peu lourde, d'insister sur le fait qu'il y avait des éléments *sine qua non* qui devaient apparaître dans le texte, qu'on ne pouvait pas laisser de côté. Dans ce sens, on a eu une tâche importante, et les autres ministères n'ont pas toujours été d'accord, mais il était question de respecter les standards (Délégué du ministère de la Justice, entretien personnel, Santiago de Chile, octobre 2013).

Pour sa part, le directeur de l'Unité des affaires autochtones confirme ces différends au sein du gouvernement, lorsqu'il décrit le travail réalisé en amont des réunions de la Table de consensus pour aboutir à un consensus interne au gouvernement sur leurs propositions d'articles :

Ce qu'on a fait pour rédiger les articles c'est ça : on a reçu les propositions [d'articles] des peuples autochtones. Avec ces propositions, on a fait le travail d'analyser quels éléments de ces propositions on pouvait intégrer. On rédigeait une proposition d'article et on envoyait le texte aux autres ministères. Par exemple, les peuples autochtones voulaient introduire la notion de « droit », c'est-à-dire que la consultation est un droit. Notre équipe a considéré que c'était possible, on a proposé aux autres ministères d'introduire cette notion, et les ministères répondaient. Certains étaient d'accord, d'autres non, et il y avait alors un rapport de force. Si tu avais trois ou quatre ministères en faveur du changement, c'était plus facile que les autres ministères ne s'opposent pas, du moins pas ouvertement. Et ça a été cette démarche tout au long de la Table de consensus. Nous [membres du gouvernement], quelques jours avant chaque séance de la Table de consensus, on se réunissait, on travaillait un texte qu'on proposait ensuite aux différents ministères et, dans certains cas, au ministre. On a fait trois ou quatre conseils des ministres où on révisait les principales notions qu'on allait introduire. Parfois, quand il s'agissait d'articles plus compliqués, même

si les équipes techniques étaient d'accord, on les travaillait davantage et on en discutait avec les ministres. Parfois, eux-mêmes ils étaient pas sûrs et ils disaient qu'il fallait montrer la proposition au président [de la République] pour qu'il prenne une décision (M.A., chef de l'Unité des affaires autochtones, entretien personnel, octobre 2014).

En définitive, ces exemples montrent que le gouvernement se confronte constamment à des divergences en son sein à propos de la consultation autochtone. Cette hétérogénéité dans l'appréhension de la consultation autochtone suggère aussi que le volontarisme politique du président de la République ne suffit pas à modifier les comportements au sein de l'État. En effet, l'affichage politique de la présidente Bachelet en faveur de la réalisation de la consultation autochtone contraste avec les incohérences et tensions entre parlementaires, ministres et acteurs gouvernementaux mobilisés autour de cette question. À cet égard, l'ex-ministre de la Culture témoigne de la motivation manifestée par la présidente de la République au sujet de la consultation autochtone :

J'ai noté une préoccupation réelle de la part de la présidente de la République [au sujet de la consultation autochtone]. Je l'ai pas beaucoup vu, mais, dans les cinq ou six réunions bilatérales que j'ai eues avec elle, j'ai remarqué un intérêt légitime de la présidente pour faire la consultation autochtone de façon correcte. Surtout au début, dans la façon de me donner les instructions. Je me suis sentie soutenue. C'était pas seulement ma propre conviction. Ce que la présidente m'a transmis c'est qu'on devait bien faire la consultation, pas de façon superficielle (Claudia Barattini, ex-ministre de la Culture, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016).

De la même façon, les chercheurs de l'ICSO (2016, p. 39) ayant étudié la consultation autochtone menée par le MINDES constatent que

le mandat de consultation pour les propositions [de loi] du ministère des Affaires autochtones et du Conseil des peuples a été une recommandation présidentielle. La présidente Michelle Bachelet – conseillée par le bureau des Affaires autochtones du ministère du Développement social – a décidé que, en accord avec la Convention n° 169 de l'OIT, [ces propositions] devaient être consultées. D'après certains acteurs institutionnels, la présidente a pris cette décision car elle voulait que son gouvernement mette en place un nouveau traitement des peuples autochtones, une nouvelle forme de relation entre l'État et les peuples. Par conséquent, elle a voulu consulter avant de présenter le projet de loi au Parlement<sup>415</sup>.

<sup>415</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *El mandato de Consulta para las propuestas Ministerio de Asuntos*

La présidente affiche publiquement cette conviction lors de son message présidentiel du 21 mai 2014. Concernant les peuples autochtones, elle déclare, entre autres :

Nous voulons faire les choses correctement. Notre pays a ratifié la Convention n° 169 et il y a un décret, le n° 66, qui fixe un processus, et ça nous intéresse pas de faire une check-list de l'envoi des projets de loi. Nous allons commencer dès maintenant les consultations en accord avec la Convention n° 169 pour que tous ces projets de loi aient le regard et la perspective de nos peuples autochtones<sup>416</sup>.

Malgré le volontarisme affiché par la présidente de la République vis-à-vis de la réalisation de la consultation autochtone, cette dernière fait face à des contraintes diverses et pratiques. D'une part, la réalisation de la consultation autochtone surprend les fonctionnaires des ministères qui se voient attribuer une nouvelle mission qui, jusque-là, ne faisait pas partie de leurs prérogatives ou thématiques habituelles. La consultation autochtone, que ce soit dans le cas du CNCA ou du MINDES, a été introduite dans l'urgence et, dans le cas du MINDES, par une équipe sans expérience en la matière (ICSO, 2016, p. 42) (cf. chapitre 4). D'autre part, parmi les problèmes de mise en œuvre, le gouvernement se confronte à une tension qui résulte de la simultanéité des procédures de consultation du MINDES et de celles du CNCA. Le rapport d'observation de l'INDH (2015a, p. 10) signale à ce propos que

la convocation du CNCA a été réalisée en parallèle au processus de consultation mené par le MINDES et portant sur la création d'un ministère des peuples autochtones. L'INDH signale à ce sujet que la confluence de deux processus a généré une confusion dans l'information donnée aux peuples autochtones, certains ayant critiqué le manque de clarté de la convocation.

L'INDH soutient que la simultanéité de processus complexes, de portée nationale et concernant des thématiques différentes demande une coordination suffisante et la définition de méthodologies communes permettant de garantir que lesdits processus se transforment en instances effectives d'influence, de participation et de délibération.

---

*Indígenas y Consejo de Pueblos, fue una indicación presidencial. La presidenta Michelle Bachelet – asesorada por la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social – decidió que de acuerdo a lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, estas debían consultarse. En opinión de algunos actores institucionales, la presidenta tomó esta decisión porque quería que su gobierno generara un nuevo trato con los pueblos indígenas, una nueva forma de relación entre el Estado y los pueblos. Por lo que quiso consultar antes de presentar el proyecto de ley al parlamento » ICSO (2016, p. 39).*

<sup>416</sup> Michelle Bachelet, présidente de la République, message présidentiel du 21 mai 2014. Disponible en ligne sur : <http://21demayo.gob.cl/> [consulté le 20 décembre 2017].

L'INDH a observé que ce n'était pas le cas. Il n'y a pas eu de coordination. Par exemple, il a été constaté que des réunions ont été célébrées le même jour et à la même heure, dans une même localité ou regroupement de communes, sans coordination préalable. Ces circonstances peuvent porter atteinte à la participation et obligent à réaliser un choix quant à la participation à l'un ou l'autre des processus en cours<sup>417</sup>.

La concomitance de ces deux procédures entraîne un certain nombre de problèmes et d'oppositions au sein du gouvernement, comme le révèlent les divergences constatées à propos des questions méthodologiques et du contenu des mesures consultées, que nous allons à présent analyser.

En premier lieu, le manque de coordination entre le MINDES et le CNCA – explicitement reconnu et assumé par les acteurs concernés – révèle des différences quant à la méthodologie des dispositifs participatifs au sein même de l'exécutif. Prenons l'exemple des différences constatées dans l'appropriation du décret n° 66, qui régit l'application de la consultation autochtone, entre les équipes du MINDES et celles du CNCA. Les processus de consultation du MINDES et du CNCA ont été réalisés selon les dispositions légales établies par le décret n° 66. Néanmoins, de nombreuses organisations ont critiqué ce règlement et ont averti les autorités gouvernementales qu'elles ne participeraient pas aux consultations autochtones tant qu'il ne serait pas abrogé. Au vu de l'opposition généralisée à ce décret jugé illégitime, le CNCA a fait en sorte d'amoindrir le poids de celui-ci dans la mise en œuvre de la consultation. D'après les acteurs institutionnels interrogés, l'équipe en charge de la consultation du CNCA a décidé de prendre pour référence la Convention n° 169 de l'OIT pour guider la procédure de consultation. Pour sa part, le MINDES affirme qu'il fallait mener le processus de consultation en se limitant au cadre légal, c'est-à-dire en suivant le décret n° 66. L'ex-ministre de la Culture déclare à ce sujet :

Je me suis réunie nombre de fois avec la ministre [du Développement social], j'ai pas eu de problèmes personnels avec elle... [...]. Mais, au fond, le MINDES avait peur qu'on applique un standard trop élevé qui les obligerait à agir de la sorte... Ils ont donc commencé d'abord avec leur méthodologie... Le programme du gouvernement disait que le décret n° 66 allait être révisé. Mais, une fois le gouvernement en place, personne n'en a reparlé. [...] On était forcés de respecter une loi de la

---

<sup>417</sup> INDH, 2015, *Informe de observación sobre el proceso de consulta previa de la indicación sustitutiva al anteproyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio*. Disponible en ligne sur : <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/informe-indh-consulta-cnca.pdf> [consulté le 20 décembre 2017].



République, mais on voulait signaler qu'on n'allait pas travailler sur la base de ce décret, mais sur la base d'un standard plus élevé (Claudia Barattini, ex-ministre de la Culture, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016).

Cette différence méthodologique au sein du gouvernement quant au degré de flexibilité vis-à-vis du décret n° 66 s'est traduite par une appréciation plus négative de la consultation menée par le MINDES que de celle du CNCA (ICSO, 2016, p. 99), et ce malgré les déclarations publiques provenant du MINDES et affirmant le respect du standard imposé par la Convention n° 169<sup>418</sup>.

En définitive, l'intérêt de cette controverse ne réside pas tant dans son contenu, mais plutôt dans les différences méthodologiques qu'elle dévoile à l'intérieur du gouvernement en matière de consultation. D'autres indices confirment une hétérogénéité des points de vue au sein des organes gouvernementaux quant à la façon de mettre en œuvre le processus de consultation autochtone. Prenons, par exemple, la question de la convocation du public des consultations. Dans le cas du MINDES, le caractère précipité et centralisé de la mesure est source de tensions<sup>419</sup>. En effet, la planification méthodologique du processus n'aurait pas intégré de rétro-alimentation préalable de la part des fonctionnaires qui devaient exécuter la consultation dans les territoires. Par conséquent, la planification élaborée au niveau central a eu du mal à s'adapter à la situation locale (ICSO, 2016, p. 42). Ainsi, des membres des peuples autochtones ayant participé à la procédure de consultation signalent que la convocation standardisée établie par le niveau central n'était pas cohérente avec la réalité territoriale. Ainsi, « le processus de convocation a été peu pertinent du fait que l'institution ne connaissait pas le fonctionnement des hiérarchies du peuple mapuche » (ICSO, 2016, p. 93).

Concrètement, certaines figures autochtones<sup>420</sup> ou des populations autochtones dans leur ensemble

<sup>418</sup> « La consultation autochtone est en train d'être appliquée selon les standards établis par la Convention n° 169 de l'OIT concernant la participation préalable, libre et informée. C'est là le chemin nécessaire pour appliquer les mesures proposées par le gouvernement de la présidente Michelle Bachelet en relation à la création d'un ministère des Affaires autochtones et d'un Conseil des peuples autochtones » (María Fernanda Villegas, ministre du Développement social, 22 septembre 2014, siège des Nations Unies à New York). Source disponible en ligne sur : <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/articulo.php?id=13352> [consulté le 20 décembre 2017].

<sup>419</sup> Des chercheurs (ICSO, 2016) et observateurs (INDH, 2015b) de la procédure de consultation du MINDES signalent des faiblesses en raison de l'urgence dans laquelle la consultation a été développée. Ils constatent, par exemple, des problèmes dans la mise en œuvre, notamment des structures étatiques déficitaires pour mener à bien la consultation (manque de planification, de moyens, de temps et de préparation du personnel en charge, incertitude budgétaire, etc.). Ces difficultés ont eu des conséquences à plusieurs niveaux, comme au niveau de l'information défailante transmise au public des consultations ou le manque de pertinence de la méthodologie.

<sup>420</sup> Dans le cas du MINDES, des acteurs autochtones reprochent, par exemple, le fait d'avoir invité aux

ont été incluses ou exclues des processus de consultation sur la base de critères qui n'étaient pas toujours pertinents et homogènes, comme en témoigne l'incorporation des Afro-descendants à la consultation du CNCA et leur exclusion de celle du MINDES. D'après l'INDH,

les standards fixés par la Convention n° 169 sont applicables à la communauté afro-chilienne, en tant que « groupe qui maintient des traditions sociales, culturelles et économiques, qui s'identifie à ses territoires ancestraux et est régulé, au moins de façon partielle, par ses propres normes, coutumes et traditions, et se trouve donc happé par le droit international des droits de l'homme applicables aux peuples autochtones et tribaux, y compris la Convention n° 169.

L'application de différents critères de sélection du public des consultations par le CNCA et le MINDES témoigne d'approches différentes du sujet des Afro-descendants au sein du gouvernement. Qui plus est, le traitement différencié d'une même communauté dans le processus de convocation a des répercussions sur le processus décisionnel. En effet, l'absence ou la présence de la population afro-chilienne dans les consultations autochtones s'est traduite dans le contenu des décisions. L'orientation toute particulière pour la reconnaissance des populations afro-descendantes dans l'accord final du CNCA en est un exemple. C'est dire combien la définition des « règles du jeu » en amont du processus est déterminante dans le design et l'envergure de la procédure.

Deuxièmement, un autre point de discorde rend manifeste les oppositions au sein de l'appareil d'État quant à la participation autochtone : il s'agit des sujets devant faire l'objet d'une consultation. En d'autres termes, une question essentielle était de savoir sur quoi les représentants autochtones et ceux de l'État allaient débattre. Cette question est cruciale dans la mesure où elle constitue l'une des variables qui définissent la portée de la consultation autochtone. Elle pose, par ailleurs, une contrainte de taille pour l'exécutif en ce qu'elle impose le principe de transparence – principe qui se trouve en contradiction avec le fonctionnement traditionnel des institutions. En effet, Claudia Barattini nous explique que la nécessité d'une diffusion, tel que l'implique la consultation autochtone, est d'autant plus problématique qu'elle est contraire à la discrétion qui entoure l'élaboration des projets de loi. Elle explique :

---

réunions de la consultation des figures religieuses (les *machi*) qui n'ont pas de rôle politique, et donc pas de place dans ce type d'instances. Le fait d'avoir invité des dirigeants autochtones proches des partis politiques de la majorité gouvernementale, et par conséquent non représentatifs de la multiplicité des réalités existant chez les peuples autochtones, a aussi été critiqué (ICSO, 2016).

Nous avons eu un point critique, car cet exercice de consultation découlant de la Convention n° 169 modifie la façon de légiférer. Et je pense que le pouvoir législatif n'a pas pris la mesure de ce changement. Pourquoi je te dis ça ? Parce que la première instruction que tu reçois en tant que ministre qui a la responsabilité d'élaborer un projet de loi – dans ce cas le projet de loi pour la création du ministère de la Culture –, c'est que le projet ne soit montré à personne parce qu'il est en cours d'élaboration ; c'est secret. Il doit rester secret jusqu'à ce que la présidente [de la République] le signe et qu'il soit envoyé au Parlement. Les papiers ne doivent pas circuler, ils sont confidentiels. Mais, quand tu fais une consultation, c'est difficile d'aborder le sujet avec une feuille blanche ! Les conseillers législatifs, qui ont beaucoup d'expérience, sont formés dans la culture du secret. Pour eux, moins le contenu du projet de loi est connu, mieux tu fais ton travail, car le processus délibératif n'intervient qu'au Parlement. Cette contradiction est horrible pour mener les processus de consultation ! Tu te trouves prise dans un étau, tu comprends ? (Claudia Barattini, ex-ministre de la Culture, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016).

Accepter d'ouvrir la « boîte noire » du processus législatif fait émerger des interrogations pratiques : faut-il mettre en discussion la totalité de l'avant-projet ? Ou seulement les articles concernant directement les autochtones ? Mais, dans ce cas, comment définir la « pertinence indigène » des sujets ? Ces questions d'ordre pratique font l'objet de négociations au sein même de l'État. D'après la ministre Barattini, le ministère du Secrétariat général de la présidence était très réticent au fait de rendre public le projet de loi. Le compromis établi au sein de l'exécutif a été que seules les « lignes principales » du projet de loi pour la création du ministère de la Culture seraient discutées. C'est ainsi qu'un brouillon de la proposition du projet de loi en question, un document d'une cinquantaine de pages<sup>421</sup>, a été spécialement créé afin de pouvoir être discuté dans les consultations autochtones<sup>422</sup>. Mais, selon Barattini, ce problème a été très difficile à résoudre à l'intérieur du gouvernement, et l'équipe de consultation du CNCA l'a résolu « à coup

---

<sup>421</sup> Document disponible en ligne sur : <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Indicacion-Sustitutiva-Proyecto-de-ley-que-crea-el-Ministerio-de-Cultura.pdf> [consulté le 9 janvier 2018].

<sup>422</sup> Le même choix méthodologique a été adopté par le MINDES. Les membres des peuples autochtones qui ont participé au processus de consultation n'ont eu accès à l'ensemble du document du projet final qu'après que celui-ci ait été signé par la présidente de la République, c'est-à-dire une fois la procédure de consultation terminée et avant l'envoi de celui-ci au pouvoir législatif. Le MINDES a décidé de soumettre à la procédure de consultation les propositions pour la création du ministère des Peuples autochtones et du Conseil des Peuples. Le contenu spécifique consulté pendant la procédure porte sur les idées directrices de ces initiatives, contenues dans deux documents. Ces documents sont disponibles en ligne sur : <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/doc/MEDIDALEGISLATIVADEMINISTERIODEPUEBLOSINDIGENAS.pdf> et sur : <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/doc/MEDIDALEGISLATIVADELCONSEJOCONSEJOSDEPINDIGENAS.pdf> [consultés le 9 janvier 2018].

de forceps » sans pouvoir éviter des moments de « forte tension »<sup>423</sup>.

Dans le cas du MINDES, la problématique autour du sujet à consulter est illustrée dans l'une des critiques émises à l'encontre du processus. D'après le rapport de l'ICSO (2016, p. 16), des acteurs ont reproché au gouvernement le manque de participation des représentants autochtones au processus de création même de la proposition de loi. Les auteurs signalent l'importance de cette variable comme facteur explicatif de la faible appropriation de la procédure de consultation et des sujets consultés par les acteurs autochtones. Parmi ces derniers, certains perçoivent la consultation du MINDES comme « unilatérale » et « peu collaborative » dans la mesure où la proposition de loi pour la création du ministère des Affaires autochtones et du conseil ou des conseils des Peuples autochtones ne provient pas des peuples autochtones, mais de l'État.

Du point de vue des peuples autochtones, dans ce cas mapuche, il existait l'idée selon laquelle les mesures proposées par le gouvernement avaient une logique unilatérale, dans le sens où celles-ci ont été construites par l'institution et n'ont pas été créées avec la participation des peuples autochtones. C'est pourquoi ils ont refusé de participer à un processus dans lequel on leur demandait de donner leur opinion et de légitimer ainsi un projet qui ne les représentait pas. [...] Certains membres des peuples autochtones considéraient que ces mesures étaient décalées en termes temporels, car le ministère des Peuples était une proposition pour laquelle on a lutté depuis la discussion de la Ley Indígena pendant le gouvernement d'Aylwin. [...] Aujourd'hui, les sujets qui intéressent les peuples autochtones, spécifiquement le peuple mapuche, sont liés aux revendications historiques de terres, à l'auto-détermination et à l'autogouvernement<sup>424</sup>.

La question des sujets à consulter soulève aussi des réticences chez les parlementaires de la Commission de la culture, des arts et de la communication, dont le compte-rendu signale :

Le député Ramón Farías a estimé qu'il n'était pas question de remettre en cause la nécessité de mener à bien le processus de consultation. Néanmoins, il considère nécessaire d'ajuster le contenu des

<sup>423</sup> Claudia Barattini, ex-ministre de la Culture, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016.

<sup>424</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Desde la mirada de los pueblos originarios, en este caso Mapuche, se pensaba que las medidas que proponía el gobierno tenían una lógica unilateral, refiriéndose a que éstas fueron construidas por la institucionalidad y no habían sido creadas con participación de los pueblos originarios. Por lo que se negaron a participar en un proceso donde se les pedía opinar y legitimar un proyecto que no los representa. [...] En opinión de miembros de pueblos originarios, estas medidas se encontraban desfasadas en términos temporales, pues el Ministerio de pueblos era una propuesta por la que se venía luchando desde la discusión de la Ley indígena en el gobierno de Aylwin. Así, [...] hoy en día los temas que interesan a los pueblos originarios y en específico al pueblo Mapuche están asociados a las demandas históricas de tierras, como la autodeterminación y el auto-gobierno* » (ICSO, 2016, p. 68-69).

sujets à consulter à ce qui relève strictement des peuples autochtones. Il a demandé de ne pas interrompre la procédure législative et, à l'autorité exécutive, de respecter les accords obtenus sous la législature précédente.

Ce à quoi la ministre de la Culture répond :

De façon conjointe avec le ministère du Secrétariat général de la présidence, nous sommes parvenus à la conclusion qu'il n'est pas possible d'avancer de façon parallèle dans la consultation et dans la discussion législative, car le projet de loi affecte de façon directe les peuples autochtones qui ont le droit de donner leur avis, tel que cela est exigé par les standards de la Convention n° 169 de l'OIT<sup>425</sup>.

Lors de notre entretien, la ministre de la Culture évoque la réticence des parlementaires à l'égard de la consultation, en paraphrasant les déclarations d'un député faites en coulisse : « Le pouvoir législatif nous appartient ! Qu'allons-nous faire dans le cas où nous voudrions modifier vos accords ? ». Et la ministre de culture de répondre : « Et ben, vous devrez affronter cette discussion avec les peuples autochtones au Parlement ! ». En outre, cet échange manifeste l'un des enjeux sous-jacents de la consultation autochtone, à savoir celui du monopole du pouvoir législatif des parlementaires. En effet, le pouvoir législatif chilien s'est montré particulièrement réticent à l'introduction de toute forme de modification dans sa manière de légiférer. Par exemple, le tribunal constitutionnel signale que l'article 6 de la Convention n° 169 de l'OIT introduit une nouvelle norme de consultation qui doit être appliquée dans la procédure interne de discussion de la loi, et que, tout en n'étant pas contraignante, cette consultation revête une connotation juridique spéciale qui lui confère un caractère distinctif<sup>426</sup>. Dans ce contexte, le

<sup>425</sup> Session du jeudi 12 juin 2014 de la Commission de la culture, des arts et de la communication (session 9, période législative 2014-2018, législature 362).

<sup>426</sup> Tribunal Constitutionnel. Sentence du 4 août 2000, rôle 309. Le rapport de l'INDH (2015b, p. 26) rappelle à ce sujet que, « dans l'objectif de donner satisfaction au devoir de garantie générale, l'État doit assurer la participation des peuples autochtones à la procédure de discussion des projets de loi au Congrès national, et appelle le pouvoir législatif à garantir la participation des peuples autochtones pendant la délibération législative. Dans ce sens, et ayant constaté que la commission bicamérale constituée l'année 2013 pour développer un mécanisme de consultation des mesures législatives en conformité à l'article 6 de la Convention n° 169 de l'OIT, n'a pas encore conclu son travail, l'INDH a immédiatement demandé à ladite commission d'y mettre fin dans les plus brefs délais afin d'établir un mécanisme de consultation préalable au siège législatif ». Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *El INDH desea recordar que, con el fin de dar satisfacción al deber general de garantía, el Estado debe asegurar la participación de los pueblos indígenas en la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso Nacional, y llama al Poder Legislativo a garantizar la participación de los pueblos indígenas durante el debate legislativo. En este sentido, y constatando que la Comisión Bicameral constituida el año 2013 para desarrollar un mecanismo de consulta de medidas legislativas de conformidad al artículo 6 del convenio 169 de la OIT aún no concluye su labor, insta a dicha Comisión a finalizar a la brevedad posible con el objeto de instituir un mecanismo* »

pouvoir législatif crée, en décembre 2011, une commission bicamérale pour établir un processus de consultation sur les projets de loi qui l'exigent. Cette commission se réunit en janvier 2013, mais, jusqu'à cette date, le pouvoir législatif n'a pas établi de mécanisme de consultation formel pour les projets et les normes légales affectant les peuples autochtones<sup>427</sup>.

Finalement, un dernier point exemplaire du fait que le processus décisionnel ne soit pas uniquement redevable des négociations au sein du dispositif de consultation concerne l'élaboration des accords. L'extrait d'entretien suivant permet de bien saisir ce phénomène :

Ex-ministre de la Culture : Au sein de la Segpres, la thèse qui s'est installée c'était que les accords étaient établis entre les peuples autochtones et non pas avec les autorités publiques. Un accord entre les peuples autochtones, ça voulait dire qu'ils pouvaient y mettre ce qu'ils voulaient, tandis que nous, le gouvernement, on allait finalement ne conserver que certains points, selon nos propres critères. Et, pour les points qu'on n'allait pas incorporer, on allait donner des explications. Cependant, nous, au CNCA, on avait élaboré les accords dans une logique différente : dans la logique d'accorder des choses en commun, des choses possibles. Pendant qu'on faisait les consultations, on menait aussi un dialogue avec la Segpres pour définir ce qui pouvait être accepté et quels aspects n'étaient en aucun cas acceptables. On avait donc imaginé un document final qui scellait des accords raisonnables. Et il y avait le compromis, de la part de l'autorité gouvernementale, d'introduire ces accords dans le projet de loi. C'était, me semble-t-il, l'esprit de la Convention n° 169. Cependant, la Segpres avait une toute autre position : que les accords soient des accords entre les peuples, et que le gouvernement ait le droit de les prendre en considération ou pas, le processus consultatif continuait son chemin. Mais, au sein du gouvernement, c'était le bordel ! Finalement, on a gardé notre position avec le soutien du MINDES. J'en ai parlé avec Loncón [directeur de l'unité autochtone du MINDES], car c'était eux finalement les responsables des procédures consultatives, et il m'a confirmé que les accords allaient être entre les peuples autochtones et le gouvernement. Alors, j'ai dit « On y va ! On continue ! ». [...] Ce qui n'a pas empêché, à la fin du processus, l'énervement du chef du cabinet présidentiel en constatant les accords conclus... Pour elle, on était allés trop loin... Je n'entrerai pas dans les détails, mais ça a été quelque chose de très dur à l'intérieur du gouvernement.

Enquêteur : Qu'entendez-vous par « accords raisonnables » ?

---

*de consulta previa en sede legislativa* ».

<sup>427</sup> De ce fait, des organisations autochtones ont reproché au Congrès l'absence de processus de consultation pour plusieurs projets de loi. Elles ont insisté sur la nécessité de faire, par exemple, des consultations sur : la réforme constitutionnelle sur les territoires spéciaux ; le projet de modification de la loi générale de la pêche ; le projet de loi de télévision digitale ; et le projet de loi d'autoroute électrique. De la même façon, des critiques ont été adressées aux députés du fait de leur absence des procédures de consultation (ICSO, 2016).

Ex-ministre de la Culture : C'est-à-dire qu'on menait un processus de négociation interne, au sein du gouvernement. C'était pas moi qui posais les limites. Je ne pouvais pas établir les marges de manœuvre toute seule. J'allais constamment, moi ou mon équipe, à la Segpres. Par exemple, José Ancán y allait, puis j'y allais moi, ou parallèlement je parlais avec la ministre et on définissait une formule ensemble. Ça se négociait à l'intérieur du gouvernement. Je ne pouvais pas m'engager dans quelque chose qui n'avait pas été discuté de façon interne. Je ne pouvais pas non plus accorder quelque chose aux peuples autochtones et ne pas le respecter par la suite.

Enquêteur : Pourriez-vous me donner un exemple de ces négociations ?

Ex-ministre de la Culture : À la fin du processus, avec mon conseiller, on a rédigé un document pour expliquer comment on allait incorporer chacun des accords sans provoquer de grandes perturbations institutionnelles, comment chacun des points pouvait se traduire dans le projet de loi sans provoquer une révolution.... Mais c'est pour te dire qu'on menait un dialogue permanent avec la Segpres, on avait créé aucun accord révolutionnaire ! Par exemple, la question de l'inclusion des Changos. Leur prétention était d'être reconnus par la loi, mais on ne pouvait pas les reconnaître dans le projet de loi s'ils n'étaient pas reconnus par la Ley Indígena. On a finalement opté pour des formules qui n'obligeaient pas de changer la Ley Indígena. Dans ce cas : « L'État encouragera la reconnaissance des peuples préexistants, comme par exemple le peuple Chango ».

Ce témoignage montre que l'« accord » conclu entre les peuples autochtones et le gouvernement n'est pas tant le résultat d'une « décision » prise à un moment donné que d'un processus de « bricolage ». Il s'agit d'une confluence d'acteurs multiples et de processus contradictoires qui dissolvent la décision dans l'action publique. Dans l'action publique, les moments de non-décision, les scènes invisibles et les acteurs qui n'apparaissent qu'en coulisses sont aussi importants que les scènes et les acteurs plus visibles.

### *Conclusion*

En définitive, l'analyse du processus décisionnel hors des marges du dispositif de consultation permet de poser sous un autre angle la question des effets de la participation autochtone sur la décision. Celle-ci n'est pas construite par les seuls acteurs des scènes participatives, mais s'inscrit dans un processus d'action publique plus vaste et complexe. Les échanges au sein de l'appareil d'État montrent que le dispositif de participation autochtone remet en cause la façon habituelle

d'opérer et, de façon plus générale, ils montrent que cette dernière entre en confrontation avec la nature de la démocratie représentative dans la mesure où elle remet en question le monopole du pouvoir délibératif et législatif. Les multiples étapes et obstacles traversés par l'équipe de la consultation autochtone du CNCA témoignent aussi des difficultés à intégrer les citoyens dans le processus décisionnel. Certes, le dispositif de consultation autochtone entraîne des « aménagements participatifs » (Gourgues, 2013) au sein de l'institution étatique. En revanche, il apparaît que ces procédures, qui peuvent être qualifiées d'innovations administratives dans la mesure où elles se distinguent des procédures habituelles, ont plus de mal à être intégrées par l'ensemble des acteurs étatiques et de leurs pratiques institutionnelles. En effet, le processus de consultation n'est pas approprié collectivement et assumé de la même manière par les différents agents de l'État. L'étude menée par Urrejola (2016, p. 166) conduit au même constat. D'après l'auteure,

au sein du gouvernement, chaque service ou ministère a abordé le sujet de la consultation de manière isolée, sans directive politique claire sur la manière d'affronter le sujet, en laissant entre les mains des autorités en service les critères applicables à chaque cas particuliers. Par conséquent, les processus de consultation développés par l'exécutif [...] ont été dissemblables<sup>428</sup>.

De plus, si les parlementaires et les membres du gouvernement ne critiquent pas ouvertement ce type de procédures, les réticences vis-à-vis du partage de la décision sont manifestes, notamment de la part des parlementaires chez lesquels les hésitations et tensions soulevées à propos de la consultation autochtone du CNCA sont nombreuses. En ce sens, le gouvernement a donné des signaux politiques contradictoires. Ainsi, tandis que la consultation autochtone avait lieu dans différentes agences de l'État, l'exécutif envoyait au Congrès des projets de loi susceptibles d'affecter les peuples autochtones, comme le projet de loi de Pêche sans que les peuples intéressés soient consultés<sup>429</sup>. De ce point de vue, le gouvernement a entrepris des actions portant

---

<sup>428</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Al interior del gobierno, cada Servicio o Ministerio ha abordado el tema de la consulta de manera aislada, sin un lineamiento político claro de cómo enfrentar el tema, dejando en manos de la autoridad de turno los criterios aplicables a cada caso en particular. Por lo tanto, los procesos de consulta llevados adelante por el Ejecutivo han sido, como ya vimos, dispares* » (Urrejola, 2016, p. 166).

<sup>429</sup> Par exemple, le rapport intermédiaire de l'INDH sur la Table de consensus signale que, durant le processus, l'État a développé, en parallèle, des propositions législatives et/ou administratives qui auraient dû être consultées, telle la loi de la Pêche, ou dont les procédures de consultation se sont avérées défailtantes. INDH, 2013, *Informe intermedio de observación a la Mesa de Consenso Indígena*. Disponible en ligne sur : <https://es.scribd.com/document/145801055/INDH-Informe-Intermedio-Mesa-de-Consenso-17-04-2013> [consulté le 5 janvier 2018].



atteinte aux procédures de consultation autochtone dans leur ensemble, sans fournir les garanties nécessaires à la création d'un climat de confiance permettant une ample participation des peuples autochtones. En outre, si ces ambiguïtés, hésitations et différences occupent une place importante dans nos analyses, c'est parce qu'elles sont révélatrices de tensions, conflits et antagonismes propres à la consultation autochtone, dans la mesure où elle mobilise une autre conception de l'exercice du pouvoir. Les limites (réelles) de la consultation autochtone et les ambivalences des autorités politiques ne sauraient cacher une dynamique nouvelle qui pose d'importants défis – et résistances – à la démocratie chilienne.

**QUATRIÈME PARTIE :**  
**L'APPROPRIATION LOCALE DES DISPOSITIFS**  
**PARTICIPATIFS :**  
**ENTRE DEMANDES SOCIALES ET RECONNAISSANCE**  
**D'UNE DIFFÉRENCE CULTURELLE**

Charles Taylor (2009) postule un lien entre reconnaissance et identité, ce dernier terme désignant « quelque chose qui ressemble à la perception que les gens ont d'eux-mêmes et des caractéristiques fondamentales qui les définissent comme êtres humains » (Taylor, 2009, p.41). La thèse défendue par l'auteur est que « notre identité est partiellement formée par la reconnaissance ou par son absence, ou encore par la mauvaise perception qu'en ont les autres ». Et que « la non-reconnaissance ou la reconnaissance inadéquate peuvent causer du tort et constituer une forme d'oppression, en emprisonnant certains dans une manière d'être fautive, déformée ou réduite » (*Ibid*), à l'image des femmes ou des Noirs qui ont été amenés à adopter une image dépréciative d'eux-mêmes. Pour l'auteur, le discours de la reconnaissance est une préoccupation moderne, issu de deux changements majeurs. Tout d'abord, la notion de dignité, utilisée en un sens universaliste et égalitaire, vient remplacer la notion d'honneur, construite sur les hiérarchies sociales. Ensuite, une nouvelle conception de l'identité individuelle apparaît au XVIII<sup>e</sup> siècle avec l'idéal d'authenticité : être fidèle à moi-même et à ma propre manière d'être. Chacun de ces changements donne naissance à un type de politique, explique l'auteur :

Avec le passage de l'honneur à la dignité est venue une politique d'universalisme mettant en valeur l'égalité de tous les citoyens, et le contenu de cette politique a été l'égalisation des droits et des attributions (...). Au contraire, le second changement – le développement de la notion moderne d'identité – a donné naissance à une politique de la différence (...). Avec la politique de la différence, ce que l'on nous demande de reconnaître, c'est l'identité unique de cet individu ou de ce groupe, ce qui le distingue de tous les autres (Taylor, 2009, p.56-57).

À partir de ces deux changements majeurs, Taylor constate une exigence universelle de

reconnaissance de la spécificité : « nous n'accordons de reconnaissance légitime qu'à ce qui est universellement présent – chacun à une identité – et ce par la reconnaissance de ce qui est particulier à chacun » (Taylor, 2009, p.58). L'auteur poursuit cette réflexion à partir du « problème du multiculturalisme (...), qui a beaucoup à voir avec l'imposition de certaines cultures sur d'autres, et avec la supériorité présumée qui détermine cette imposition » (Taylor, 2009, p.86). Ainsi, la reconnaissance est devenue une affaire de réalisation de soi. Dans cette perspective, Axel Honneth (2000, 2008) distingue pour sa part, trois formes de reconnaissance : tout d'abord la « sollicitude personnelle », qui se manifeste dans l'expérience de l'amour et qui instaure une confiance en soi. Ensuite, la « considération cognitive », qui se manifeste par des relations juridiques (droit) et instaure le respect de soi. Enfin, « l'estime sociale », qui se manifeste dans une relation d'interaction, la solidarité, et permet l'estime de soi. Son absence ou négation, l'humiliation ou l'offense, est une forme de mépris que menace l'honneur et la dignité. Honneth (2002, p. 166) affirme que

L'expérience de la reconnaissance est un facteur constitutif de l'être humain : pour parvenir à une relation réussie à soi, celui-ci a besoin d'une reconnaissance intersubjective de ses capacités et de ses prestations ; si une telle forme d'approbation sociale lui fait défaut à un degré quelconque de son développement, il s'ouvre dans sa personnalité une sorte de brèche psychique, par laquelle s'introduisent des émotions négatives, comme la honte ou la colère.

Enfin, l'auteur établit un lien entre ces processus de reconnaissance et les conflits sociaux : l'expérience du mépris pouvant motiver une lutte pour la reconnaissance.

Ces réflexions théoriques ont accompagné l'essor des revendications autour de la reconnaissance. Nancy Fraser (2004) constate que la « lutte pour la reconnaissance » est rapidement devenue la forme paradigmatique du conflit politique à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Mais, d'après l'auteure, ce n'est évidemment pas pour autant la fin des inégalités matérielles qui, bien au contraire, s'accroissent dans la plupart des pays. Fraser développe cette réflexion en proposant une théorie critique de la reconnaissance, à savoir « une théorie ne se réclamant que des composantes de la politique de la différence culturelle qui peuvent être combinées à une revendication sociale d'égalité » (Fraser, 2004, p.153). Ce développement théorique est construit sur une analyse des principaux éléments de la (fausse) dichotomie entre les deux paradigmes : redistribution et reconnaissance. En effet,

l'auteure explique que souvent et de façon erronée, la politique de redistribution s'associe avec politique de classe, tandis que la politique de reconnaissance, concerne quant à elle la sexualité, le genre et la race. D'après Fraser (2004, p.158), la dynamique politique contemporaine est plus complexe et la redistribution et la reconnaissance doivent être abordées comme des dimensions de la justice :

Il faut (...) déclarer injuste le fait que des individus et des groupes se voient déniés le statut de partenaires à part entière dans l'interaction sociale en conséquence de modèles institutionnalisés de valeurs culturelles à la construction desquels ils n'ont pas participé sur un pied d'égalité et qui déprécient leurs caractéristiques distinctives ou les caractéristiques distinctives qui leur sont attribués.

À la lumière de ces réflexions, nous pouvons, à présent, analyser les dispositifs participatifs qui nous intéressent ici. Dans cette partie, nous aborderons les dispositifs participatifs en observant leur application à l'échelle régionale, à partir d'exemples tirés des consultations réalisées par le MINDES et le CNCA dans la région du Maule. Si ces dispositifs s'appuient sur une structure d'ensemble semblable à celle de la Table de consensus, au sens où ils rassemblent des autochtones et des fonctionnaires échangeant autour d'un projet de loi, ils s'en distinguent en revanche du fait de leur application décentralisée et donc de leur dimension précisément locale. Dans le cadre de ces processus de consultation autochtone, les interactions quotidiennes entre agents de l'État et représentants des peuples autochtones ont lieu dans trois espaces différents : les bureaux des équipes chargées du processus, les lieux publics où se tiennent les réunions de consultation autochtone (municipalité, écoles, centres de santé publique, etc.) et les logements de certains dirigeants autochtones. Au cours de notre travail de terrain dans la région du Maule, nous avons pu suivre des agents territoriaux en charge du processus de consultation autochtone mené par le CNCA, et observer leurs interactions avec les Mapuche aussi bien chez ces derniers, où les fonctionnaires se rendent occasionnellement, que dans les bureaux du gouvernement. Nous avons par ailleurs participé à des réunions de consultation autochtone, ainsi qu'à plusieurs moments de partage (*convivencias*) réunissant les fonctionnaires gouvernementaux et les Mapuche de la région. À partir de ce travail ethnographique, centré sur l'observation des interactions entre agents territoriaux et autochtones, nous avons pu apprécier la manière dont la politique participative est appropriée par les individus au niveau local. Les interactions établies dans les espaces privés, tel le domicile de dirigeants autochtones, constituent des moments de rencontre

intéressants. C'est là que les interactions prennent une forme plus personnalisée. Si l'objectif des visites des fonctionnaires aux dirigeants autochtones est d'aborder des questions liées à l'organisation des réunions de consultation, ce sont aussi des occasions de renforcer des relations de confiance au travers de rencontres conviviales dans un cadre plus intime que celui des réunions de la consultation autochtone ayant lieu dans des espaces publics. Par ailleurs, nous verrons qu'au cours des réunions de consultation, la mobilisation de symboles et de pratiques se référant à l'identité ethnique des participants est de mise.

Nous nous attacherons à comprendre le sens que revêt la participation dans ces instances locales de la consultation autochtone. Premièrement, nous montrerons qu'au sein des dispositifs de participation locale se mêlent demandes de justice sociale et revendications de reconnaissance d'identités culturellement différenciées. Pour Michel Wieviorka (2001), si les mouvements culturels sont portés par des acteurs contestataires autres que le mouvement ouvrier, et ne s'en prennent plus aux formes de domination propres aux rapports de production industrielle, ils n'en restent pas moins chargés d'une thématique sociale, car les inégalités et l'injustice sociale sont créées ou perpétuées à partir des appartenances culturelles. Dans cette perspective, les dispositifs étudiés se présentent comme des espaces où s'expriment des demandes sociales, liées à des expériences et nécessités personnelles. Deuxièmement, nous nous intéresserons au rapport entre participation et reconnaissance. L'approche d'Honneth en termes de réalisation de soi nous semble ici utile dans la mesure où la participation contribuerait à construire une image plus édifiante des acteurs autochtones en question. Parallèlement, les dispositifs que nous étudions se présentent comme des instances de reconnaissance de la différence dans une perspective de justice sociale (Fraser, 2004). L'un des enjeux de la participation autochtone consiste à concilier une dimension universelle, reposant sur des demandes d'égalité sociale, et les exigences de reconnaissance culturelle, d'une identité spécifique dont les autochtones se réclament. En définitive, les dispositifs participatifs autochtones apparaissent, à la fois, comme scénario de la « lutte pour la reconnaissance » (Honneth, 2000), et comme une des manifestations de la « politique de la différence » (Taylor, 2009).

## **Chapitre 8 :**

### ***Pratiques et représentations de la participation autochtone***

Archon Fung et Erik Olin Wright (2003) affirment, dans une étude de cas comparative portant sur ce qu'ils appellent l' « *empowered participatory governance* », que la participation politique populaire est un moteur d'équité et d'efficacité, et donc un moyen d' « approfondissement » de la démocratie. Dans la même perspective, en Amérique latine, de nombreux dispositifs de participation ont été envisagés au prisme d'une « amélioration » de la démocratie (Avritzer, 2002 ; Baiocchi, 2003). L'idée communément partagée est que les réformes institutionnelles participatives permettraient de lutter contre les « déficits qualitatifs » et les systèmes dits « dégradés » de la politique latino-américaine, soit l'autoritarisme, l'exclusion, la corruption et le clientélisme (Nylen, 2011). Ainsi, le budget participatif est, par exemple, présenté comme un instrument qui aurait des effets « vertueux », car

en reposant sur la proximité entre gouvernés et gouvernants, il renforcerait la transparence dans la gestion des fonds publics et la responsabilité publique des gouvernants (l' « *accountability* »), ce qui aurait pour effet de lutter contre la corruption et le clientélisme, et de renforcer la qualité des institutions démocratiques (Garibay, 2015, p. 8).

Dans les démocraties latino-américaines, les dispositifs participatifs constitueraient ainsi une alternative aux formes dites contraires à l' « idéal démocratique » de la médiation politique, d'où l'attention portée par divers chercheurs sur les effets des dispositifs participatifs sur le renouveau ou l'affaiblissement des pratiques clientélares (Mazeaud *et al.*, 2012). Pourtant, une littérature critique met en lumière la persistance, au sein même des expériences participatives, d' « éléments culturels liés à une “culture politique traditionnelle”, comme le favoritisme et les clientélismes de divers types », propres à la culture politique nationale, dont les répertoires d'action collective feraient l'objet d'une mobilisation stratégique de la part des acteurs mobilisés pour la reconnaissance de leurs revendications (Dagnino et Tatagiba, 2010, p. 174) et pour bénéficier des aides de l'État (Montambeault, 2015).

Les dispositifs participatifs sont certes communément entendus en termes de « valeur démocratique », mais force est de constater qu'au niveau local ils sont appropriés d'une autre

manière, en fonction des valeurs et intérêts locaux. La définition du clientélisme en tant que pratique « traditionnelle » constituant un frein à la démocratisation des sociétés a ainsi été contestée par Jean-Louis Briquet dans son étude sur le clientélisme en Corse. D'après l'auteur, les relations clientélares peuvent être consubstantielles à la modernité politique (Briquet, 1997). Dans cette perspective, d'autres auteurs ont réfléchi à la pertinence de la catégorie de clientélisme pour penser la politisation populaire en Amérique latine (Combes et Vommaro, 2015, 2012) et plus spécifiquement pour penser la démocratie participative en Amérique latine (Sa Vilas Boas et Tarragoni, 2015).

Dans la partie qui suit, nous voudrions donc mettre en lumière les modes d'appropriation de la participation, ainsi que les formes prises par l'action publique dans les espaces participatifs, afin de complexifier ce regard binaire porté sur les dispositifs participatifs. Comment les relations entre agents administratifs et populations autochtones se construisent-elles sur le terrain ? Comment la politique participative s'installe-t-elle concrètement au niveau local ? Nous montrerons que les analyses en termes de rapports clientélares ont l'avantage de mettre au jour des relations personnalisées, mais aussi des pratiques d'échange entre les acteurs concernés. Pour autant, limiter la réflexion au seul registre du clientélisme serait réducteur. Les significations données par les « clients », ainsi que les formes et fonctions prises par ces formes de sociabilité, invitent à préciser l'analyse. Nous soutenons que, si l'institutionnalisation de la participation autochtone n'exclut pas le maintien d'éléments qui s'apparentent à des formes de clientélisme, ces derniers n'entrent pas forcément en contradiction avec les démarches participatives. Dans ces formes de sociabilité, où des échanges et des relations personnalisées émergent, s'adaptent et se transforment, il n'est plus question d'une relation de *caudillos* politiques traditionnels échangeant des postes de travail dans l'administration publique contre des votes, mais de fonctionnaires qui accordent des faveurs ou donnent des conseils pour tenter de satisfaire les besoins collectifs des autochtones, tout en leur proposant une relation plus horizontale et participative. En outre, les dispositifs participatifs constituent un espace, parmi d'autres, de relations entre citoyens et administrations publiques manifestant une certaine façon d'exercer le pouvoir. Ces dispositifs enclenchent un travail de proximité dans lequel des liens politiques et une familiarité croissante entre agents gouvernementaux et populations autochtones prennent forme, entraînant des échanges, des faveurs et des aides pour accéder à des informations ou services de l'État et débouchant sur des obligations, ou des formes de réciprocité, mais pas forcément sur la constitution d'une clientèle partisane.

## 1. Rencontre avec une dirigeante autochtone

À Curicó, une ville du nord de la région du Maule, l'équipe gouvernementale chargée du processus de consultation a organisé une visite chez une dirigeante autochtone en prévision de la réunion de participation à venir dans la commune – visite que nous retraçons par la suite.

Cet après-midi estival de janvier 2015, nous rejoignons les fonctionnaires du Conseil de la culture devant les bureaux du CNCA, à Talca. Nous avons une heure de trajet devant nous et Hugo, membre de l'équipe et chauffeur à cette occasion, pense qu'on va se perdre, même si ce n'est pas la première fois qu'il se rend chez Margarita. Elle habite dans une *población*<sup>430</sup>, dans la banlieue pauvre de Curicó, où les rues sont mal signalées et les maisons se ressemblent toutes. Et, détail important, nous devons emmener une pâtisserie, car nous ne pouvons pas arriver les « mains vides ». « J'ai promis à Margarita que j'apporterai un gâteau », nous rappelle Camilo, le chef de l'équipe.

Pendant le trajet, la conversation s'engage sur les caractéristiques des autochtones de cette commune. Il s'agit majoritairement de Mapuche venus de la région de l'Araucania, qui ont émigré principalement pour des raisons économiques et ont créé une communauté autochtone, la seule reconnue par l'État dans la région. Ils se sont installés à Curicó, car il s'agit d'une province agricole particulièrement demandeuse de saisonniers. Pour les membres de l'équipe de consultation, cette communauté serait la plus réticente vis-à-vis du processus de consultation, mais, depuis quelque temps, la relation s'est visiblement améliorée.

Camilo, l'un des membres de l'équipe, interrompt la conversation pour interroger son collègue Hugo à propos de la réforme agraire entreprise dans les années 1970. Hugo est membre du parti communiste et a travaillé pour le gouvernement de Salvador Allende dans la mise en œuvre de la réforme agraire. Jusqu'à la fin du trajet, Hugo nous raconte cette expérience, tout en nous montrant les *haciendas* (grandes propriétés foncières) expropriées à l'époque et qui sont visibles depuis l'autoroute.

Une fois arrivés chez Margarita, nous sommes reçus par son mari et son fils Manuel âgé de sept ans et portant un chaton dans ses bras. La maison est en bois, compte deux chambres et un petit salon d'où l'on aperçoit la cuisine. Elle est humblement meublée avec des sofas en faux cuir et une table ronde. Elle est plutôt sombre, avec peu de décoration et aucun objet mapuche. Margarita nous rejoint quelques instants plus tard. Elle s'excuse pour son retard en nous

---

<sup>430</sup> Nom donné aux bidonvilles au Chili.



expliquant qu'elle arrive du travail, qu'elle était sous la douche et se faisait une beauté pour nous recevoir. Margarita et son mari nous accueillent très chaleureusement avec un grand sourire et de grandes accolades : « Installez-vous, vous êtes ici chez vous ». En saluant Camilo, Margarita remarque : « Tu as grossi ! Tu as dû bien manger pendant les fêtes ! ». Camilo la regarde incrédule et Margarita insiste en lui caressant la joue : « Moi, je te regarde comme une mère regarde son fils. Je vois que tu as bien grossi ». Puis Margarita demande à son fils d'aller acheter une boisson tandis qu'elle apporte les assiettes, les verres, un paquet de chips et des biscuits. Camilo lui offre le gâteau qu'elle reçoit avec plaisir et demande à son mari de le couper : « Ne soyez pas timides, servez-vous. Il est important de manger pour se sentir en confiance », ajoute-t-elle. Après une conversation personnelle sur la santé du mari de Margarita et les fêtes de fin d'année, ils passent en revue les dernières nouvelles concernant le monde autochtone de la région. Ce sujet abordé de manière détendue occupe la plupart de la conversation. Ensuite, Margarita évoque les problèmes rencontrés pour l'obtention d'un terrain de *palín*<sup>431</sup>. Camilo lui annonce qu'un terrain de *palín* serait disponible à Curicó. Il suggère à Margarita de procéder ainsi : « Parles-en directement à l'intendant pour qu'il t'envoie lui-même chez la secrétaire ministérielle des sports. Si c'est le chef qui t'introduit, tu auras plus de chances d'être bien reçue et d'obtenir la concession du terrain ». Finalement, ils précisent les derniers détails de la prochaine réunion de consultation qui doit avoir lieu dans cette commune. Margarita dit avoir obtenu le droit d'utiliser un lycée de la ville pour réaliser la réunion. Elle s'engage à inviter les membres de la communauté de Sarmiento et à mettre à disposition sa camionnette pour faciliter leur déplacement.

S'ensuit une interview au sujet du déroulement du processus de consultation – interview qui doit être publiée sur le site du CNCA à la demande du gouvernement central. Margarita est un peu nerveuse. Elle s'assoit près du journaliste qui allume le magnétophone, s'arrange les cheveux et dit à son fils de ne pas faire de bruit. Elle a l'air toute fière de cette interview et signale qu'elle est très reconnaissante envers l'équipe de l'avoir choisie. L'entretien est de courte durée. En quelques minutes, Margarita explique que le bilan qu'ils font du processus est positif, que la confiance entre l'État et les peuples autochtones a été rétablie après de longues années d'interruption, qu'elle apprécie cet espace de dialogue dans la mesure où il a permis aux peuples autochtones de la région de se réorganiser et de dire les choses sans crainte. Le journaliste lui demande s'il est possible de faire une photographie (voir photographie n°8). Elle accepte en

---

<sup>431</sup> Activité mapuche traditionnelle à des fins sportives et/ou religieuses.

invitant son mari et son fils à la rejoindre. « Mais avant de prendre la photo, va chercher ton *tralilonco*<sup>432</sup> et celui de ton père », indique-t-elle à son fils. Elle ajoute en nous regardant : « Les Mapuche portent le *tralilonco*. Et toi, Manuel, t'es bien mapuche, n'est-ce pas ? ».



*Photographie 8 : Margarita et sa famille*

Margarita (à droite), son fils (au milieu) et son mari (à gauche)<sup>433</sup>.

## **2. Amitié et réciprocité dans les échanges : vers un rapport clientéliste ?**

Cet extrait met en évidence des liens personnels et de familiarité entre les agents locaux du gouvernement et certains dirigeants Mapuche. Cette scène dévoile la volonté ou le travail nécessaire à l'instauration d'un cadre matériel et rituel qui dessine les interactions qui s'y déploient dans les termes d'une relation amicale. Ce goûter chez Margarita, les accolades, la discussion détendue, les blagues et les démonstrations d'affection permettent de qualifier ce rapport de personnel. Cet exemple d'interaction entre fonctionnaires et autochtones montre à quel point le lien se présente comme personnel et affectif, sous forme d'une relation de proximité

<sup>432</sup> Serre-tête utilisé par les Mapuche.

<sup>433</sup> Photographie publiée sur le site web de la consultation autochtone du CNCA. Disponible en ligne, sur : <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/mapuche/entrevistas> [consulté le 18 mai 2018].

particulièrement chaleureuse. Au registre de l'amitié se superpose la réciprocité des échanges dans les interactions observées. Qu'est ce qui est transféré dans le cas décrit ici – la visite chez Margarita ? Et qui est redevable de quoi dans cette interaction? Lorsque le chef de l'équipe de la consultation annonce qu'un terrain de *palin* est apparemment disponible, il fait part d'un renseignement qu'il a obtenu grâce à sa position au sein du gouvernement régional. Cette information – dont l'accès est privilégié dans le sens où elle n'est ni officielle ni publique – peut permettre à Margarita de mener des actions en avance par rapport aux autres associations Mapuche de la région et d'accroître ainsi ses chances d'obtenir l'octroi de ce terrain. De plus, en donnant des conseils à Margarita pour faire face à des procédures bureaucratiques relativement complexes et dont certaines codifications échappent en partie aux dirigeants Mapuche, il facilite son accès à l'État. Finalement, cette rencontre permet de mettre en lumière à quel point les actions des agents gouvernementaux peuvent contribuer à façonner les identités des acteurs sociaux. L'enjeu de l'interview est double : d'une part, il consacre Margarita dans son rôle de dirigeante sociale autochtone et contribue à consolider son ascension comme représentante autochtone régionale ; d'autre part, c'est une manifestation publique de l'engagement de Margarita en faveur du processus de consultation mené par le gouvernement. Il s'agit donc bien d'une transaction : l'équipe gouvernementale apporte appui et reconnaissance officielle à l'autorité de la communauté de Sarmiento qui, en retour, fait preuve de loyauté à l'égard de l'État en engageant sa participation dans le processus de consultation qui est, par là même, légitimé dès lors qu'il est soutenu par une importante communauté autochtone de la région.

Une interprétation hâtive à partir de cette description caractéristique des interactions politiques et des liens personnalisés entretenus dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs de consultation autochtone au niveau local pourrait amener le lecteur à faire un rapprochement avec les rapports étudiés au travers du concept de « clientélisme » politique (Combes et Vommaro, 2015). On pourrait, en effet, faire rentrer la rencontre entre Margarita et l'équipe du CNCA dans la « matrice clientéliste » en raison de son caractère individualisé, du rapport d'échange et de la relation de confiance qui s'en dégage. Or, malgré l'élasticité de la catégorie de clientélisme, d'un point de vue empirique, il nous semble que la personnalisation des pratiques politiques ne s'apparente pas vraiment à un échange clientéliste. Dans ce sens, Sa Vilas Boas et Tarragoni (2015, p. 105) constatent que l'une des limites de l'étude de la relation entre clientélisme et démocratie participative « consiste à isoler les rapports sociaux observés dans les dispositifs concernés pour conclure, de façon dichotomique, soit à un renouvellement, soit à une remise en

cause des pratiques clientélistes ». En d'autres termes, au travers de la catégorie de clientélisme, il est certes

possible de mettre à jour la pluralité des formes d'investissement dans les dispositifs participatifs, mais elle présente l'inconvénient d'opposer de manière dichotomique des scènes formelles et informelles supposées s'appuyer sur des logiques différentes : l'universalité délibérative pour les premières et la personnalisation clientéliste pour les secondes (Sa Vilas Boas et Tarragoni, 2015, p. 112).

Or, cette opposition masque la diversité des modes d'appropriation des dispositifs, comme en témoignent les consultations autochtones locales que nous allons étudier par la suite.

Par ailleurs, il ne faudrait pas confondre toute relation de confiance avec « un système d'échanges interpersonnels non marchands de biens et de services échappant à tout encadrement juridique entre agents disposant de ressources inégales » (Briquet et Sawicki, 1998, p.2). Cette relation de confiance, que nous avons décrite plus haut, et qui se traduit par une proximité particulièrement chaleureuse, a été observée à plusieurs occasions, tant lors des visites d'agents de la consultation autochtone chez des particuliers qu'au cours des rencontres dans les bureaux des équipes de consultation du CNCA. Ce dernier est un lieu exceptionnel de rencontre, dans la mesure où le public des consultations n'a pas à s'y rendre personnellement. En effet, la procédure de consultation n'implique pas de démarches officielles sur place, comme c'est le cas, par exemple, dans d'autres programmes publics, tels que les demandes d'accréditation de la « qualité autochtone » ou les candidatures pour différentes aides (comme les bourses d'étude) qui requièrent la présence physique des bénéficiaires dans les bureaux de la CONADI. Francisca de la Maza, qui a étudié les différents types d'interactions entre autochtones et fonctionnaires publics dans la région de l'Araucanía à travers l'analyse de trois programmes de développement rural, considère que les interactions qui ont lieu dans les bureaux des programmes de développement rural de l'État sont de type assistancialiste :

Habituellement, l'utilisateur s'y rend pour demander de l'aide ou une orientation spécifique. La relation hiérarchique entre le fonctionnaire et l'utilisateur autochtone est évidente, car elle a lieu dans un espace communément connu comme « l'État » : le bureau public. Le fonctionnaire est celui qui peut trouver la « solution » et qui connaît les codes bureaucratiques (De la Maza, 2012, p. 250)<sup>434</sup>.

---

<sup>434</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *habitualmente el usuario acude para solicitar una ayuda u orientación específica. La relación jerárquica es evidente, ya que esta interacción se realiza en el espacio comúnmente conocido como "el Estado" : la oficina pública. El funcionario es el que puede encontrar la*

Pourtant, les interactions observées dans les bureaux du CNCA ne coïncident pas avec cette description. Elles sont assez rares et se présentent comme des visites de courtoisie, d'amabilité. Par exemple, dans les cas observés, il s'agit de dirigeants autochtones qui se rendent à la capitale régionale pour réaliser des démarches administratives et qui profitent du déplacement pour aller saluer les membres de l'équipe de consultation autochtone du CNCA. Ainsi, Margarita profite de sa journée passée à Talca pour venir partager, avec les membres de l'équipe, son expérience et son enthousiasme à propos de la réunion nationale réalisée quelques jours auparavant dans le cadre de la consultation autochtone du MINDES. D'après les témoignages des autochtones, « les portes [des bureaux de l'équipe de consultation autochtone du CNCA] sont grand ouvertes », à la différence d'autres organismes de l'État où les Mapuche ne se sentent pas les bienvenus. De même, pour les membres de l'équipe de consultation, leur bureau est un endroit où les autochtones viennent, car ils y sont bien reçus, c'est un endroit accueillant (dans le jardin des locaux du CNCA où se tiennent la plupart des rencontres, voir photographie n°9), ils ont la possibilité de se poser, de boire un jus de fruits ou un café après une matinée de démarches administratives au centre-ville. À ce titre, l'un des membres de l'équipe déclare :

Des autochtones viennent nous rendre visite malgré le fait qu'on ne résolve pas leurs problèmes. C'est un bureau qui n'a pas accès aux solutions des problématiques autochtones, mais les gens viennent quand même... On les écoute, ils nous racontent leurs problèmes, leurs joies<sup>435</sup>.

---

« *solución* » y es el que maneja los códigos estatales » (De la Maza, 2012, p. 250).

<sup>435</sup> Membre de l'équipe de consultation autochtone du CNCA, entretien collectif, Talca, janvier 2015.



*Photographie 9 : Jardin des locaux du CNCA à Talca*

C'est sur la terrasse (que l'on aperçoit sur la droite de la photo) que se tiennent la plupart des rencontres entre l'équipe de consultation du CNCA et les autochtones.<sup>436</sup>

Finalement, ces exemples rendent compte d'aspects particulièrement importants concernant les interactions observées : la proximité, voire même la familiarité, entre agents administratifs et délégués autochtones. Néanmoins, l'échange clientéliste ne dépend pas seulement du caractère individualisé et affectif de la relation. Il repose aussi et avant tout sur une relation de réciprocité, dans laquelle des échanges et des obligations clairement établies découlent de dons et de rétributions entre les deux parties. Le rapport de clientèle est un « rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté, qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client qui contrôlent des ressources inégales » (J.-F. Médard, 1976, p. 103). Dans le cas chilien, le clientélisme politique a été analysé comme un mécanisme permettant d'assurer la domination de l'État sur les communautés autochtones rurales. Par exemple, Durston (2005 *et al*, p. 169) explique l'échec des politiques démocratiques pour combattre la pauvreté dans les communautés rurales et autochtones au travers d'« une alliance peu sainte entre la bureaucratie, la technocratie et le clientélisme partisan ». Pour autant, ces auteurs affirment que, dans les campagnes chiliennes, le clientélisme politique est plus complexe qu'un simple et rationnel échange instrumental réduisant les biens offerts à un contre-don pour un vote. Elles sont

<sup>436</sup> Source: Photographie de l'auteure.

au contraire fondées sur des relations personnelles durables avec une charge émotionnelle importante. D'autres travaux réalisés à partir de terrains latino-américains pointent en effet l'importance des dimensions morales et symboliques dans les rapports de réciprocité et d'échange (Auyero 2001, 2004 ; Combes et Vommaro, 2012). C'est dans cette perspective que Francisca de la Maza a étudié les politiques multiculturelles qui, au Chili, se sont déployées localement par le biais de diverses institutions et programmes sociaux visant à combattre la pauvreté et à soutenir l'économie paysanne mapuche durant la période dite de « transition démocratique ». L'auteure met en avant l'idée d'une « politique sociale pour autochtones » afin d'objectiver le rapport des habitants des communautés rurales avec l'État, et tout particulièrement les municipalités, dans un contexte de décentralisation étatique<sup>437</sup>. Elle montre que, dans la commune de Panguipulli (au sud de Temuco, région de l'Araucanía), le gouvernement des communautés autochtones repose sur des échanges de biens et services entre institutions étatiques et Mapuche. Ainsi, ces relations basées sur la fragilité des économies paysannes Mapuche produisent des rapports de dépendance et de domination entre autorités publiques et Mapuche. Les interactions entre fonctionnaires et Mapuche reposent, en effet, sur des « conseils techniques » pour améliorer la production agricole, mais elles sont aussi chargées de liens personnels et de dépendance de par des ressources inégales qui renforcent la loyauté et l'alliance politique sur le long terme. Le registre de l'amitié utilisé par les acteurs apparaît, dans ce cas, comme un moyen de construire une relation dépolitisée entre gouvernants et gouvernés, tout en permettant de légitimer une relation de domination. Ces analyses en termes de manipulation des dominés, dans ce cas les autochtones par les acteurs étatiques, réduisent les autochtones à une place secondaire, définie en termes de dépendance, selon laquelle ils seraient incapables de jouer un rôle dans l'action politique. Pourtant, dans le cas des dispositifs participatifs étudiés dans la région du Maule, le type de rapport que nous trouvons n'est pas tout à fait celui-ci. Les relations personnalisées entretenues avec les acteurs politico-administratifs ne se traduisent pas forcément par une allégeance politique manifeste entre un « patron » et un « client ». La place fondamentale des demandes sociales acheminées par le biais des dispositifs participatifs invite à accorder plus d'importance aux négociations, au travail politique, ainsi qu'aux conflits propres aux rapports politiques entre monde autochtone et monde étatique.

---

<sup>437</sup> De la Maza, Francisca, *Política social para indígenas. Un análisis desde la perspectiva de la construcción del Estado y la interacción local, Panguipulli (1990-2005)*, Chile, Tesis de doctorado en antropología, centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social, Mexico, 2007.

### **3. Du besoin à la revendication politique**

Si la notion de clientélisme présente des limites pour comprendre les relations sociales en jeu au sein de la participation institutionnelle, il n'en reste pas moins que les procédures participatives sont traversées par une dynamique d'échange qui, schématiquement, prend la forme d'aides sociales contre une participation institutionnelle. En effet, les dispositifs participatifs permettent aux participants autochtones de faire valoir leurs besoins exprimés en termes de demande sociale ethnique. Néanmoins, l'accès aux aides publiques s'inscrit dans une quête de justice pour rétablir la « dette historique » de l'État envers les peuples autochtones, ce qui, par ailleurs n'exclut pas des stratégies de résistance autochtone.

#### **3.1. La demande sociale des autochtones**

Pour revenir aux limites de la notion de clientélisme soulevées plus haut, Cesare Mattina critique le fait que cette notion soit utilisée « quasi exclusivement pour parler des pratiques des élus et des partis, néglige[ant] un aspect essentiel : la demande sociale des électeurs envers les élus et les institutions. Dans certains contextes, les électeurs s'adressent aux hommes politiques principalement en relation à des questions privées et personnelles touchant à leur intérêts particuliers » (Mattina, 2005, p. 581). Autrement dit, tandis qu'on critique la relation clientélaire comme injuste, on réclame l'usage de pratiques de favoritisme, celles-là mêmes que l'on condamne par ailleurs. Dans ce sens, force est de constater que, de façon plus ou moins explicite, le public des dispositifs participatifs formule des demandes diverses, qui ne sont pas forcément en lien direct avec les sujets consultés. C'est ainsi que se construit un lien entre agent territorial et Autochtone – lien dans lequel la catégorie de besoin collectif est centrale.

##### *A. Acheminer des demandes collectives par les dispositifs participatifs pour accéder aux biens publics*

L'un des objectifs de notre recherche est de comprendre comment et pourquoi les populations autochtones se saisissent des dispositifs participatifs dont elles sont les destinataires, à la fois



pendant le déroulement des réunions du processus de consultation et au cours des interactions qui se nouent hors de ces instances. Cette question est d'autant plus prégnante que la participation à ce type de dispositif implique un investissement considérable, ne serait-ce qu'en termes de temps de la part des autochtones acceptant d'y participer<sup>438</sup>. Le questionnaire appliqué aux participants lors d'une réunion de consultation dans la région du Maule en février 2015 apporte des éléments pour l'analyse des motivations du public<sup>439</sup>. L'une des questions portait sur ce qui avait suscité l'intérêt des personnes interrogées pour les consultations autochtones et les avait amenées à se rendre aux réunions (« Qu'est-ce qui vous a amené à participer aux réunions de consultation ? »). Il est intéressant de noter que les réponses ne font pas référence à des intérêts d'ordre personnel ou collectif (cf. graphique n° 4). Ainsi, parmi les motivations consignées<sup>440</sup>, celles suggérant une volonté de trouver de « l'aide pour résoudre un problème personnel ou collectif » ou d' « établir des liens avec des fonctionnaires ou administrations de l'État » n'ont pas été sélectionnées par les enquêtés. Quant à l'option « accéder à des informations sur des programmes ou fonds de l'État », elle n'a été choisie qu'une seule fois sur un total de 18 réponses<sup>441</sup>.

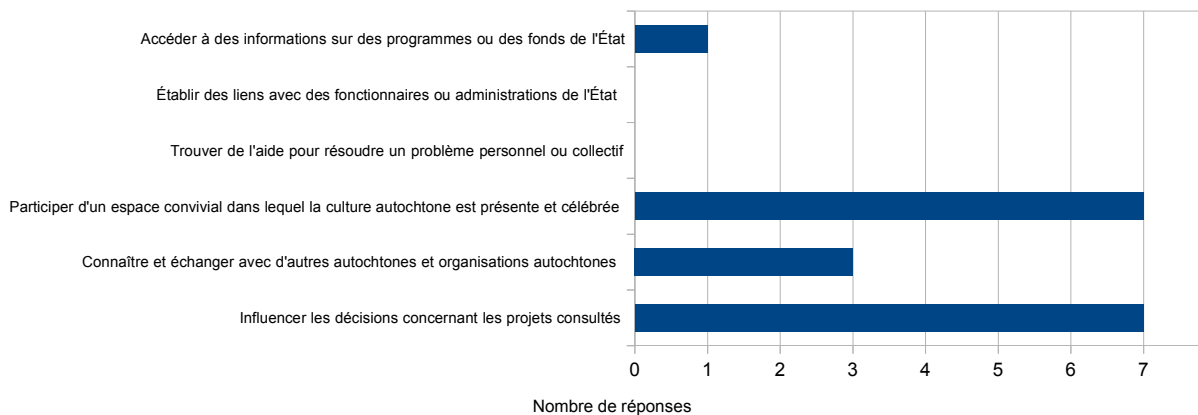
---

<sup>438</sup> Rappelons que, dans la région du Maule, 27 réunions se sont tenues dans le cadre des consultations du MINDES et du CNCA (entre les mois d'octobre 2014 et de mars 2015 dans le cas du CNCA et entre les mois de septembre et de décembre 2014 dans le cas du MINDES).

<sup>439</sup> Les données présentées ci-dessous sont issues de l'enquête par questionnaire menée lors de la dernière réunion régionale de consultation autochtone du CNCA en février 2015 dans la région du Maule. Sur les 22 participants à cette réunion, quinze ont répondu au questionnaire (voir annexe n°5). Ce dernier a été auto-appliqué par les propres enquêtés, à l'exception d'une femme qui s'est déclarée analphabète, dans quel cas le questionnaire a été appliqué par l'enquêtrice.

<sup>440</sup> Les enquêtés avaient la possibilité de sélectionner plusieurs réponses et/ou d'ajouter d'autres raisons.

<sup>441</sup> Nous analyserons les principales raisons avancées par les enquêtés dans le chapitre suivant.



Graphique 4 : « Qu'est-ce qui vous a amené à participer aux réunions de consultation ? »

Bien qu'inavoué à l'enquêteur par écrit, ce type de motivations ressort toutefois de l'observation des réunions de consultation autochtone et des rencontres plus ou moins privées entre autochtones et fonctionnaires. En effet, dans les interactions ayant lieu dans le contexte des processus de consultation, les autochtones n'hésitent pas à évoquer les besoins les plus pressants des communautés et associations autochtones auxquelles ils appartiennent. Ils font alors étalage des difficultés auxquelles ils doivent faire face pour rendre leurs droits effectifs ou obtenir divers types de ressources (un terrain pour réaliser des activités traditionnelles, des logements, le financement d'un projet, etc.) dans l'espoir de trouver une voie plus directe pour leurs démarches bureaucratiques. C'est ce que nous observons, par exemple, dans la scène décrite plus haut, lorsque Margarita évoque les problèmes rencontrés par son association pour obtenir un terrain de *palin*. Toutefois, ces demandes ne sont pas exclusivement formulées dans un cadre « privé » ; elles peuvent aussi être formulées lors des réunions de la procédure de consultation. Les agents territoriaux adoptent ainsi une position d'intermédiaire dans l'accès à l'État. Par exemple, le responsable du processus de consultation autochtone du CNCA de la région Métropolitaine nous explique comment il fait face aux requêtes qui lui sont formulées par les participants autochtones au cours de la procédure :

À chaque fois, ils viennent et ils nous disent : « Écoutez, la culture, c'est pas seulement une

question de poésie, de peinture, de musique. Pour nous, la culture c'est aussi la terre, la *Ruka*, le territoire. C'est pour ça que, dans cette commune, on a droit à des logements avec une pertinence culturelle. Vous, en tant que fonctionnaires de la culture, vous comprenez ça. Vous devez donc nous soutenir dans cette revendication qui nous est chère ». On leur explique qu'on n'a rien à voir avec le ministère qui s'occupe des logements, mais ils insistent... Je suis en quelque sorte obligé de m'engager à leur côté. Je suis malgré tout un « ami », un « frère » qui travaille au sein de l'État. Il m'est ainsi arrivé de m'adresser personnellement à d'autres administrations pour donner des coups de pouce à des demandes venant de certaines associations autochtones. J'ai présenté au MINDES une situation x concernant une association. Je leur ai dit : « Il y a cette association, comment pouvons-nous faire pour répondre à leurs demandes ? » (Fonctionnaire du CNCA, région Métropolitaine, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016).

Dans ce cas, il s'agit d'une demande de soutien pour une association autochtone afin de faciliter l'accès de ses membres à un bénéfice social particulier : des logements. En général, les demandes que nous retrouvons durant les procédures participatives sont des demandes sociales collectives acheminées à partir des espaces participatifs. Ce constat est aussi consigné dans le rapport du CNCA sur la consultation autochtone :

La réalisation d'un processus pour la mise en œuvre d'un traité international des droits de l'homme de cette envergure [...] a constitué, pour l'institution, un énorme défi qui supposait de générer une structure et un travail collectif tournés vers les peuples autochtones [...]. Et, d'autre part, cela impliquait, pour l'institution, de prendre en charge, pratiquement du jour au lendemain, toute une série de demandes socio-politiques autochtones [...] <sup>442</sup>.

Plus rares, les demandes d'ordre personnel (un emploi par exemple), typiques des relations clientélistes plus traditionnelles, ne semblent pas avoir trouvé leur place dans ce type de rencontres. Bien qu'exceptionnelles, ces demandes peuvent apparaître sous forme de requêtes plus ou moins formelles, favorisées par des relations personnelles, comme dans l'épisode raconté en entretien personnel :

---

<sup>442</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *la realización de un proceso de implementación de un tratado internacional de derechos humanos de esta envergadura, representó para la institución un enorme desafío que demandó generar una estructura y un trabajo colectivo dirigido hacia los pueblos indígenas, [...]. Por otra parte, demandó a la institución hacerse cargo, prácticamente de la noche a la mañana, de una serie de demandas sociopolíticas indígenas* » (CNCA-Gobierno de Chile, *Dialogo de las Culturas* p. 92, Consulta previa a los pueblos indígenas para la creación del ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, p.26).

L'avantage du processus [de consultation], c'est que les autochtones sont devenus à la « mode » [rires]. Je m'explique. À l'époque [de la consultation Autochtone du MINDES], j'avais une tante qui devait se faire opérer. C'était une opération qui était couverte par la sécurité sociale, le problème c'était pas ça. Mais l'opération a été reportée une première fois, parce que le médecin devait s'absenter ; une deuxième fois, parce qu'une machine ne marchait pas ; une troisième fois, pour x raison... L'opération a ainsi été reportée plusieurs fois. J'ai envoyé une lettre de réclamation au service de santé. J'ai envoyé une copie au secrétaire ministériel régional (SEREMI) en disant que c'était un manque de respect, une injustice envers une femme autochtone. Une heure après, je reçois un appel de l'établissement de santé pour me dire que ma tante allait être opérée le lendemain. Puis, le SEREMI m'a appelée personnellement. Vous imaginez !? Il m'a dit que, depuis qu'il a reçu ce mail, il se chargeait lui-même de cette affaire ! On doit avoir recours à ces contacts pour que les choses bougent... (Déléguée autochtone, entretien personnel, Talca, février 2016).

Ce type de requêtes personnelles reste néanmoins minoritaire. Nous constatons en effet que ce sont avant tout des demandes collectives qui prennent forme et s'expriment au sein des dispositifs, avec l'espoir d'être entendues par les autorités publiques et de trouver, par le biais des consultations, un moyen d'accès plus direct à l'État. Et, pour les acteurs interrogés sur cette question, les processus de consultation autochtone les ont rapprochés de l'État, ce qui leur a permis d'avoir un accès facilité aux services et aides publiques. À cet égard, une déléguée autochtone de Vichuquén évoque les retombées positives de leur participation aux procédures de consultation autochtone :

Aujourd'hui, on a une bourse logement pour les étudiants autochtones de la région du Maule, ce qui existait déjà dans d'autres régions, mais pas ici. Il y avait une demande de la part des étudiants qui avaient besoin de cette aide. Dans un autre domaine, il existe maintenant des ressources pour les autochtones par la voie du SERCOTEC [Service de coopération technique du gouvernement] : 900 millions de pesos sont désormais disponibles pour des initiatives de développement autochtone. Il y a aussi les projets du FOSIS [Fonds de solidarité et d'investissement social du gouvernement] pour le développement de l'artisanat autochtone. C'est dire combien ces processus [de consultation] ont servi. Ça a été bénéfique. Il y a aussi d'autres projets financés par la CONADI, des projets de leadership et d'artisanat. [...] De ce point de vue, la consultation autochtone nous a permis de connaître des gens et puis de nous faire connaître, mais surtout reconnaître. Maintenant, on présente des projets et on obtient des fonds [voir photographie n° 10] ! Plus encore, ils nous écrivent pour nous informer de l'ouverture d'un fond x qui pourrait nous intéresser... Avant, personne nous informait de rien... Maintenant, les services

publics nous envoient des courriers, nous invitent à des formations, ce genre de choses... Ils nous prennent en compte, ils savent qu'on s'est battus en faveur du processus [de consultation] et c'est comme ça qu'ils nous en remercient [...] (Déléguée autochtone, entretien personnel, Talca, février 2016).



*Photographie 10 : Les bénéficiaires du fond de renforcement des organisations d'intérêt public du MINDES*

En 2014, à Talca, le secrétaire ministériel de Gouvernement et Développement social remet les chèques aux bénéficiaires du Fonds de renforcement des organisations d'intérêt public (Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público). Six projets ont été sélectionnés et, pour la première fois, une association autochtone a été récompensée. Source : *Diario El Lector*. Disponible en ligne sur : [https://issuu.com/diarioellector/docs/martes\\_09\\_de\\_diciembre\\_2014](https://issuu.com/diarioellector/docs/martes_09_de_diciembre_2014) [consulté le 28 novembre 2017].

Ce rapprochement avec l'État se traduit aussi dans la volonté manifeste des fonctionnaires de « travailler au-delà du cadre du processus de consultation », tel que relevé publiquement par un agent territorial lors du processus de consultation du CNCA<sup>443</sup>. L'agent en question insiste sur le fait d'avoir pris de « nouveaux engagements »<sup>444</sup> de façon à ce que la relation entre l'État et les peuples autochtones perdure au-delà du processus de consultation.

<sup>443</sup> Réunion régionale de consultation autochtone mettant un terme à la phase de « dialogue » (Talca, 14 février 2015).

<sup>444</sup> Preuve de cette volonté, le fait que l'équipe de consultation du CNCA projette la création d'ateliers culturels. À cette fin, un questionnaire est distribué aux participants en vue de connaître l'intérêt qu'ils portent à ce projet. Les questions posées sont : « Savez-vous tisser ? », « Si non, aimeriez-vous apprendre ? », « Mentionnez les ateliers de votre intérêt ».

## B. La construction d'une demande collective au cours de la procédure de participation

Au cours de la procédure consultative, et notamment pendant la première étape du processus, on observe, de la part des autochtones, des manifestations de méfiance, des demandes sociales, ainsi que des revendications historiques, et ce dans toutes les régions. Le rapport du CNCA mentionne que les équipes régionales et nationales ont porté une attention particulière aux thématiques posées par les représentants des peuples autochtones. Il est en effet souligné que

Pour canaliser ces demandes et orienter la conversation vers le sujet spécifique de la consultation, on les a écoutés, on a consigné leurs demandes dans des comptes-rendus et, si ça correspondait, on les faisait parvenir au service pertinent quand les demandes étaient recevables. De cette façon, les équipes régionales ont adopté une attitude réceptive et d'écoute permanente, considérant les demandes historiques comme fondamentales pour avancer vers une nouvelle relation avec les peuples autochtones. Ce processus ne s'est pas fait sans difficultés ni sans apprentissages sur la façon de mener le dialogue, mais les équipes ont toujours été disponibles pour affronter une discussion franche<sup>445</sup>.

À partir des réunions observées, nous remarquons que les récits et témoignages d'expériences personnelles s'entremêlent effectivement à des demandes d'ordres divers et/ou à des revendications dites « historiques » des peuples autochtones. En même temps, nous observons, au cours de la discussion, un processus de montée en généralité à travers la formulation de demandes collectives qui dépassent les seuls intérêts privés des locuteurs.

Pour expliquer ces propos, étudions de plus près la phase dite de « délibération interne »<sup>446</sup> des peuples autochtones dans le processus de consultation du CNCA. Dans la région du Maule, toutes les réunions de cette étape ont eu un format similaire : lecture du projet de loi en question, commentaires et précisions apportées par le conseiller choisi par les peuples autochtones et observations des délégués autochtones. Au-delà de ce cadre très général, nous remarquons que le

---

<sup>445</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *La forma de canalizar dichas demandas y conducir la conversación hacia la materia específica en consulta, fue escucharlas, consignarlas en acta y si correspondía, derivarlas hacia el servicio relacionado, cuando eran atendibles. De esta manera los equipos regionales adoptaron una actitud de recepción y escucha permanente, considerando las demandas históricas como elementos fundamentales para avanzar en una nueva relación con los pueblos originarios. Este proceso no estuvo exento de dificultades y aprendizajes sobre cómo llevar el diálogo; sin embargo, los equipos siempre estuvieron disponibles para afrontar una discusión franca* » (CNCA-Gobierno de Chile, *Dialogo de las Culturas*, op.cit., p. 97).

<sup>446</sup> Les étapes de la procédure de consultation autochtone ont été analysées dans le chapitre 4.

déroulement des réunions suit également une trajectoire similaire, qui va de l'expression de problématiques personnelles ou propres à une organisation à une requalification de celles-ci dans des termes plus généraux, de façon à répondre aux intérêts de l'ensemble des peuples autochtones. Afin de montrer comment opère concrètement cette dynamique, penchons-nous un instant sur le déroulement de l'une de ces réunions de la consultation autochtone du CNCA observée à Curicó<sup>447</sup>.

Le 18 janvier 2014, dans une école publique de la ville de Curicó, se tient une réunion de la phase de « délibération interne » de la procédure de consultation autochtone du CNCA. Sont présents trois membres de l'équipe de consultation et quatorze participants autochtones venus de Curicó et des communes voisines. Les participants sont accueillis autour d'un petit-déjeuner. Une fois celui-ci terminé, la réunion commence dans le gymnase de l'école. Le chef régional de l'équipe gouvernementale de consultation introduit la réunion et explique l'objectif du jour. Il clarifie qu'il s'agit d'une réunion de la phase de « délibération interne » et que l'équipe gouvernementale est présente suite à la demande qui lui a été faite par des représentants autochtones de la commune afin de les aider dans la discussion<sup>448</sup>. Il cède la parole aux participants autochtones qui restent silencieux ou s'expriment timidement pour demander des clarifications sur le document distribué. C'est finalement l'avocat de l'équipe gouvernementale qui propose de guider la discussion de façon à faciliter la compréhension du document qui leur a été distribué : le brouillon du projet de loi pour la création du ministère de la Culture, des Arts et du Patrimoine. Les participants ne semblent pas à l'aise : ils sont réticents à prendre la parole, manifestent leur incompréhension des questions posées et regardent les yeux figés le document sur lequel ils doivent se prononcer. Signe de ce malaise, ils m'invitent à prendre place parmi eux<sup>449</sup> pour « les aider et apporter des idées » sur ce sujet qu'ils disent mal connaître. Après une pause-déjeuner à la cantine de l'école, la réunion reprend. Notablement plus détendus, les participants prennent la

---

<sup>447</sup> Journal de terrain, « réunion de délibération interne », 18 janvier 2014, Curicó.

<sup>448</sup> Dans la plupart des régions, les participants au processus de consultation du CNCA ont fait appel à un conseiller externe, un spécialiste des thématiques autochtones et en lequel ils ont confiance, pour les guider dans cette étape. Dans le Maule, les participants ont demandé ce service à l'avocat de l'équipe gouvernementale. Par ailleurs, dans l'étape de « dialogue interne » dont il est question dans cet exemple, le rôle des équipes régionales a été de fournir un appui logistique pour la réalisation des réunions. Dans le cas de la région du Maule, mais aussi dans d'autres régions, l'équipe du CNCA a participé à des réunions en tant que « facilitateur » et/ou pour rédiger les comptes-rendus. Il lui a aussi été demandé d'éclairer les participants sur certains sujets liés, entre autres, à la « Ley Indígena », à la Convention n° 169 de l'OIT et au patrimoine culturel autochtone.

<sup>449</sup> Les participants étaient assis en cercle. J'observais la réunion à l'écart du cercle, à côté de l'un des agents du CNCA, jusqu'au moment où ils m'ont invitée à prendre place parmi eux.

parole et additionnent des témoignages pour exprimer des problématiques et des nécessités de leur communauté ou organisation. Un délégué autochtone manifeste, par exemple, son inquiétude concernant la privation d'eau que connaît sa commune. Il explique que leur source d'eau provient d'une lagune appartenant à un propriétaire privé et que, de ce fait, le prix de l'eau est très élevé : « Il arrive que des mamans préparent des biberons avec de l'eau salée », déclare-t-il. Un autre délégué autochtone soulève la situation d'abandon dans laquelle se trouve un cimetière mapuche découvert récemment dans la commune où ils habitent, ainsi que leur volonté de prendre en charge la gestion de celui-ci et les difficultés qu'ils rencontrent. Il est aussi question des obstacles rencontrés par les dirigeants autochtones pour postuler aux divers fonds gouvernementaux pour les autochtones. Le récit de ces différents problèmes accapare la plupart de la réunion. Ils demandent aux agents gouvernementaux de les aider dans leur résolution et ces derniers leur donnent des conseils sur la façon de procéder, mais précisent aussi que ces thématiques ne rentrent pas dans leur champ d'action qui se limite à la consultation autochtone. Par la suite, il est fait mention de l'aspect positif du fait de pouvoir échanger sur ces expériences et de pouvoir connaître un peu mieux le fonctionnement du gouvernement grâce aux explications des fonctionnaires. Au cours de la conversation, les participants, avec l'appui des agents territoriaux, reformulent leurs problèmes de façon à ce qu'ils concernent tous les autochtones. Ils arrivent à la conclusion que leurs besoins pourraient être plus facilement écoutés et résolus s'il y avait un bureau d'affaires autochtones dans la région. Un intérêt local général est ainsi construit en situation de délibération. À partir de cette réflexion, ils reviennent au sujet de la consultation autochtone. Ils s'accordent pour proposer une décentralisation du futur ministère de la Culture, des Arts et du Patrimoine. Concrètement, ils demandent la présence de bureaux dans chaque province pour faire valoir leurs droits. Les participants jouent ainsi le jeu de la participation proposée par le CNCA en apportant des propositions institutionnelles qui, par ailleurs, répondent à leurs préoccupations locales. Par la suite, à l'occasion de la réunion de l'étape de « dialogue » (voir photographie n°11), dont l'objectif était d'élaborer une proposition régionale concernant le projet de loi pour la création du ministère de la Culture, des Arts et du Patrimoine, chacun des délégués autochtones soumet à la discussion publique les propositions adoptées durant la phase de « délibération interne ».





*Photographie 11 : Réunion de la consultation autochtone du CNCA*

Réunion régionale de la phase de « dialogue » du processus de consultation autochtone du CNCA, tenue à Talca, le 14 février 2015<sup>450</sup>.

En définitive, cet exemple de discussion manifeste une capacité à monter en généralité, soit la faculté de transformer leur expérience ou problème individuel en une préoccupation collective (Talpin, 2011 ; Carrel, 2013 ; Hatzfeld, 2011) qui, dans l'exemple analysé, est de type institutionnel. Ce cheminement dans la discussion – que nous avons aussi observé dans d'autres réunions – témoigne d'une capacité à requalifier des problématiques particulières en un intérêt collectif et, plus largement, à mettre en rapport les thématiques qui les affectent avec une remise en question du fonctionnement des institutions politiques en matière autochtone.

Nous pouvons faire un parallèle avec l'étude de Marie-Hélène Sa Vilas Boas et Federico Tarragoni (2015) sur les dispositifs participatifs au Brésil et au Venezuela. Les auteurs observent un phénomène de construction politique du besoin :

<sup>450</sup> Source: Archives de la Consultation autochtone du CNCA de la région du Maule.

Les procédures participatives, en amont du projet à financer (recensement des besoins et discussion des priorités) et en aval (restitutions des comptes), doivent permettre à chaque voisin d'identifier un besoin individuel, de le comparer à un autre et de le soumettre à la délibération communautaire (Sa Vilas Boas et Federico Tarragoni, 2015, p. 118).

C'est donc un « acteur débattant » qui s'érige au cours de la procédure, preuve du processus de politisation enclenché par le dispositif participatif. De la même manière, les discussions au sein du dispositif de consultation étudié inciteraient les participants à se tourner vers ce qui est collectivement défini comme l'intérêt des peuples autochtones et offriraient ainsi un canal alternatif de socialisation politique (Talpin, 2006) : il s'agirait bien d'un « espace d'interaction où les individus discutent, échangent et agissent de concert, et prennent occasionnellement – selon la situation – le rôle de bons citoyens » (Talpin, 2006, p. 16). Les réunions de la procédure de consultation autochtone ont en effet montré la capacité des acteurs locaux à agir collectivement pour définir leurs demandes, qu'elles soient sociales, politiques ou institutionnelles, et à les adresser aux autorités étatiques.

Pour finir, ce travail discursif est notamment facilité par les agents territoriaux qui jouent un rôle déterminant dans la politisation des discussions de la procédure participative. Leurs interventions au cours des réunions permettent effectivement de situer ces rencontres dans une perspective plus générale. C'est ce que nous avons observé dans le travail de cadrage de la dynamique discursive des réunions de la consultation. De fait, leurs interventions contribuent à rendre visible le lien entre des problèmes locaux et des problèmes politiques plus généraux. Les agents locaux incitent ainsi les participants à faire de la politique en élaborant des arguments et des demandes qui dépassent le cadre local. Plus encore, la politisation des discussions est aussi réalisée par la définition de leur participation dans le dispositif participatif en termes de « politique ». Ainsi, lorsque les autochtones s'engagent dans une discussion condamnant la politique (en évoquant la politique partisane), un agent intervient en disant : « mais cette réunion est aussi politique. Nous faisons de la politique »<sup>451</sup>. De la même façon, le directeur régional du CNCA n'hésite pas à faire le lien avec la dimension politique. Il incite les participants à poursuivre leur engagement politique, en participant, en s'organisant, en votant aux élections. Il leur signale par exemple que,

---

<sup>451</sup> Journal de terrain, réunion de « dialogue », Talca, 14 février 2015.

dans la région du Maule, il y a environ 40 000 autochtones. Ensemble, vous êtes capables de faire basculer une élection, d'élire un parlementaire ou un maire. C'est dans cette région que Lautaro est mort<sup>452</sup>. Et l'inauguration d'une sculpture de Lautaro à laquelle j'ai participé il y a quelques jours n'est donc pas seulement symbolique, c'est aussi politique dans la mesure où les autochtones se regroupent. Et ce regroupement est important, car la dispersion n'est pas favorable au peuple autochtone. Les demandes historiques et de justice envers les autochtones ne parviendront que si les autochtones savent se regrouper (Directeur régional du CNCA, Talca, 14 février 2015).

Pour conclure, des biens et des aides publiques peuvent être obtenues par les autochtones suite à leur engagement dans les procédures participatives, où prises de parole, discussions et délibérations collectives témoignent d'une capacité d'organisation collective. En ce sens, tel que constaté par Sa Vilas Boas et Tarragoni (2015, p. 121), nous serions en présence d'un « échange participatif » complexe, où « le contre-don est ainsi la nouvelle conscience politique du peuple, la responsabilisation des classes populaires, leur accès au politique en somme ». À noter que cette démarche relève également d'un travail discursif qui entend les demandes sociales dans le cadre plus général d'une quête de justice pour les autochtones.

### **3.2 Une quête de justice**

Le registre de l'amitié qui transparaît des différentes scènes de la participation décrites plus haut est aussi à mettre en relation avec la vision négative de la politique en général et, plus particulièrement, du discours condamnant les pratiques clientélistes et partisans. Tel qu'expliqué par Briquet (2006), l'instauration d'un cadre intime et amical pour les échanges de diverses natures permet de construire un registre de justification morale pour des transactions qui pourraient être jugées négativement si elles s'inscrivaient dans un cadre politique. À cet égard, il n'est pas anodin que, dans ce type d'interactions, il soit fait référence au principe de réciprocité mapuche, le *trafkintu*. Cette pratique d'échange réciproque, de *trueque* (ou troc), est une ancienne forme de rencontre entre les Mapuche pour échanger semences, animaux, tissus, bijoux,

---

<sup>452</sup> Lautaro était un chef mapuche reconnu pour son rôle pendant la « guerre d'Arauco » à l'époque de la première étape de la conquête espagnole. Il fut abattu en 1557 près de Sagrada Familia, dans la région du Maule.

instruments musicaux, aliments, mais aussi connaissances de tout ordre. D'après Bernardo Colipan, « l'importance du *trafkintu* dans les pratiques quotidiennes de la société mapuche actuelle permet de développer et d'activer des processus identitaires individuels et collectifs »<sup>453</sup>. La référence à cette institution traditionnelle situe alors le type de relation de transaction établi comme une manifestation identitaire, et rend les échanges qui s'ensuivent possibles et légitimes, et ce d'autant plus que les faveurs personnelles ou collectives sollicitées par les autochtones eux-mêmes sont conçues comme une revendication tout à fait légitime de droits fondamentaux ou comme une réparation de la « dette » contractée par l'État à leur égard. Cette perspective s'inscrit dans la réflexion d'Hélène Combes et Gabriel Vommaro (2012) qui invitent à prendre au sérieux l'économie morale des échanges, en particulier le sentiment de justice qui les structure. De ce point de vue, il nous semble pertinent d'étudier les échanges politiques locaux en réhabilitant les représentations morales qui structurent la participation autochtone.

L'observation des dispositifs participatifs révèle que les demandes sociales qui y sont exprimées se font sur le registre ethnique. Les autochtones ont bien intégré le fait que leur condition d' « Autochtone » pouvait leur faciliter l'accès à certains bénéfices. C'est ce qui se détache, par exemple, d'un entretien avec une déléguée autochtone selon laquelle la problématique des personnes âgées en situation de précarité touchant les membres de son association pourrait se résoudre en créant une « communauté autochtone ». Elle explique à ce sujet que

L'idée de créer une communauté autochtone dans cette commune est une idée ambitieuse, mais je pense à la vieillesse, car il y a beaucoup de personnes âgées qui sont seules. Alors l'idée qu'on a c'est de créer une communauté autochtone, d'avoir un terrain, de faire un *lof*<sup>454</sup> et que la communauté puisse résoudre la problématique de la prise en charge des vieux : qu'il y ait une personne qui leur rende visite, qu'il y ait un potager commun, une *ruka* pour se réunir, etc. Cette idée me tient à cœur, car moi-même je suis assistante sociale et j'ai choisi d'être assistante sociale car, à l'âge de treize ans, je m'occupais d'une grand-mère qui était seule. Depuis cette époque, mon rêve c'est d'installer un foyer, une maison, non pas pour que les personnes âgées soient enfermées, mais pour qu'elles y fassent des activités. C'est notre idée : que les vieux soient actifs sur la base d'activités culturelles. Ça implique pas forcément de vivre en

---

<sup>453</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *La importancia del Trafkintu, al interior de las prácticas cotidianas de la sociedad mapuche actual, permite desarrollar y activar procesos de identidad individual y colectiva* » (Colipan, 2008, « El trafkintu como práctica cotidiana y de recomposición de la memoria colectiva », *Futawillimapu*. Disponible en ligne, sur : <http://www.futawillimapu.org/pub/Trafkintu.pdf> [consulté le 18 mai 2018]).

<sup>454</sup> Un *lof* est une forme d'organisation sociale du peuple mapuche constituée par un clan familial.

communauté, mais d'avoir en espace commun, une *ruka*, un endroit pour jouer, pour faire le *nguillatun*, un endroit avec une pertinence culturelle (Déléguée autochtone, entretien personnel, Vichuquén, février 2016).

Cet extrait d'entretien montre bien comment une demande sociale est articulée à un registre ethnique afin de pouvoir accéder aux bénéfices reconnus aux « communautés autochtones ». À cet égard, Bello (2004, p. 26) signale que

le discours des demandes ethniques recrée sémantiquement, dans leurs propres codes, les luttes et les demandes « traditionnelles » en leur octroyant de nouvelles significations. Le discours sur le territoire, par exemple, est une preuve claire de l'intégration et de la recréation sémantique de l'ancienne demande pour la terre, sauf qu'actuellement la terre prend, à partir du discours sur le territoire, une signification socioculturelle et non exclusivement économique<sup>455</sup>.

Di Giminiani (2012) ajoute que la preuve « culturelle » occupe une place centrale dans la légitimation des demandes des communautés Mapuche. Par exemple, lorsqu'il est question d'une revendication foncière auprès de la CONADI, les Mapuche doivent prouver l'usage ancestral des terres revendiquées en démontrant, par exemple, l'existence de lieux sacrés mapuche. C'est donc sur cet ancrage culturel que reposent les revendications de droits propres à l'identité autochtone.

Finalement, ces « demandes sociales » sont étroitement liées à la « demande de réparation » (Baeza, 2012) dérivant de l'idée de « dette historique » de l'État chilien envers les Mapuche (Foerster, 2001). Cet argument s'applique à l'ensemble des peuples autochtones du Chili et est, par exemple, repris par les Afro-descendants, tel qu'exprimé dans l'extrait d'entretien qui suit :

Nous sommes chiliens et afro-descendants. En tant que tels, nous voulons la reconnaissance [de l'État] du fait de notre histoire particulière. Nos ancêtres sont arrivés en tant qu'esclaves, puis ils ont subi la répression et la discrimination de l'État chilien pendant des siècles... Il y a donc une dette à notre égard. Notre lutte c'est pour être reconnus, comme l'ont été les autochtones qui ont maintenant accès à des bénéfices dans l'éducation, la santé... C'est ce que nous voulons pour nos enfants, nos petits-enfants

---

<sup>455</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteur : « *Lo que hace el discurso de las demandas étnicas es resemantizar, en sus propios códigos, las luchas y demandas "tradicionales" otorgándoles nuevos significados. El discurso del territorio, por ejemplo, es una clara muestra de la integración y resemantización de la antigua demanda por tierra, solo que ahora la tierra, a partir del discurso del territorio, cobra significado sociocultural y no exclusivamente económico* ».

(Délégué afro-descendant, entretien personnel, mars 2016).

Allusion est donc faite, dans cet extrait, à la dette de l'État chilien envers la population afro-descendante – dette dont l'État pourrait s'acquitter avec des actes de « réparation historique » envers les victimes afro-descendantes de l'oppression exercée par l'État. À travers ce discours, les demandes sociales – ethnicisées – prennent des contours symboliques autant que matériels, dans la mesure où elles engagent la mise en place de mesures de discrimination positive considérées comme « justes ». En définitive, la demande sociale, formulée en langage ethnique et/ou à travers l'argument de la réparation, vise une meilleure intégration économique et sociale au sein de la société chilienne. En même temps, sur le plan du rapport de force, ces demandes sociales semblent augmenter les marges de manœuvre dans la négociation de la participation au profit des autochtones.

### **3.3. Négocier la participation**

À partir du constat d'une pluralité d'acteurs détenant la gestion des aides publiques, Combes et Vommaro (2012, p. 24) pointent la nécessité de porter un regard attentif sur les négociations entre les différentes parties des échanges.

En effet, les « pauvres » mobilisent leur notion morale de droit [...]. De plus, ils ont la possibilité d'évoluer dans des espaces de sociabilité politique différents. S'ils ne se considèrent pas traités comme ils le méritent : si la « dimension morale » des biens reçus n'est pas perçue comme équivalente à l'engagement demandé par les patrons, ils peuvent faire défection.

Notons à cet égard qu'alors que les autochtones expriment des revendications de droits collectifs et des demandes de réparation des injustices commises par l'État chilien à leur rencontre, ils utilisent, en même temps, leur participation aux dispositifs de consultation autochtone comme un élément de négociation. Par exemple, face à l'intendant de la région du Maule, Margarita, armée de sa décision de s'engager (personnellement et avec la communauté autochtone qu'elle représente) ou pas dans les processus de consultation, négocie son soutien. En entretien personnel, elle raconte avec fierté le fait d'avoir posé comme condition à sa participation que

l'intendant du Maule appuie la communauté autochtone qu'elle préside dans sa demande de logements. Ainsi, elle déclare lui avoir dit : « Je veux bien vous donner mon appui, mais il faudra nous renvoyer la balle »<sup>456</sup>.

De la même manière, les requêtes adressées aux représentants de l'État et leur sentiment de devoir y répondre d'une façon ou d'une autre témoignent aussi des marges de manœuvres des délégués autochtones. Par exemple, pendant la journée de clôture de la consultation autochtone menée par le MINDES, les autorités publiques en profitent pour annoncer le déblocage d'un fonds de 900 millions de pesos destiné à financer exclusivement des projets présentés par les membres des peuples autochtones<sup>457</sup>. Dans ce sens, un délégué autochtone du Maule déclare que la consultation est une façon de

collaborer avec le gouvernement sur quelque chose qu'il doit faire, même si c'est pas une demande prioritaire pour nous. Mais, maintenant que la consultation est finie, on peut s'adresser au secrétaire ministériel régional du développement social pour lui demander son appui sur des thématiques de développement autochtone dans la région. C'est une façon de créer des liens et de faire en sorte qu'il [le gouvernement] ait une dette à notre égard (Délégué autochtone, entretien personnel, Talca, janvier 2015).

Sans parler de relation égalitaire entre autochtones et autorités publiques, il se détache de ces propos un rapport de force qui ne correspond pas aux rapports de dépendance et de domination dont il est question dans les études du clientélisme politique en milieu rural au Chili (Durstun *et al.*, 2005 ; De la Maza, 2007, 2012). Dans le contexte de la consultation autochtone observée, tel que le montre le cas de la région du Maule, la consultation autochtone a été un moyen d'exercer une contrainte sur les représentants de l'État, à travers la formulation de demandes sociales auxquelles ces derniers sont plus au moins forcés de répondre pour parvenir à leurs fins. En effet, les deux parties impliquées négocient entre elles, et les autochtones peuvent choisir à tout moment de mettre fin à cette relation et de faire défection des dispositifs de participation s'ils considèrent que les biens matériels ou symboliques reçus ne sont pas à la hauteur de leur engagement ou de leurs attentes.

De plus, un autre élément qui amène à nuancer la place de la domination dans la relation entre

---

<sup>456</sup> Journal de terrain, « déjeuner avec Margarita », 5 février 2015, à Talca.

<sup>457</sup> Journal *El Maule* du 20 mars 2015. Disponible en ligne, sur : <http://www.elamaule.cl/noticia/sociedad/desarrollo-social-y-representantes-de-pueblos-originarios-hicieron-positivo-balance> [consulté le 18 mai 2018].

l'État et les peuples autochtones dans le cadre de la participation institutionnelle est la multiplicité des processus consultatifs. L'offre participative n'est pas le monopole d'une seule entité gouvernementale, puisque, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention n° 169 de l'OIT, plusieurs ministères se sont vus dans l'obligation de mener des procédures de consultation. Face à la superposition des procédures consultatives, les autochtones ont désormais la possibilité de choisir et de négocier leur engagement parmi une offre de plus en plus importante. Par exemple, dans la région du Maule, mais aussi au niveau national, les consultations du MINDES et du CNCA se sont chevauchées<sup>458</sup>. Dans certains cas extrêmes, des activités organisées par différentes agences gouvernementales se sont tenues au même moment ou l'une à la suite de l'autre, rendant la participation difficile, voire impossible. À titre d'exemple, la veille d'une réunion de consultation autochtone organisée par le CNCA du Maule, un dirigeant de la commune de Llico informe l'équipe gouvernementale que les délégués de la commune voisine de Vichuquén n'y participeraient pas. « C'est dommage », répond l'agent gouvernemental. Et d'ajouter : « De toute façon, Vichuquén a toujours privilégié les relations avec le MINDES »<sup>459</sup>. À Vichuquén, devait avoir lieu, au même moment que la réunion de consultation du CNCA, une journée de formation organisée par le MINDES. Ce manque de coordination institutionnelle porte préjudice aux procédures participatives qui voient le nombre de participants diminuer. Le rapport du CNCA sur la consultation autochtone remarque à ce sujet que

les mêmes organisations [autochtones] ont été convoquées pour participer de façon parallèle au processus de consultation du ministère du Développement social, pour la création du ministère des Affaires autochtones et du conseil des Peuples autochtones, et à celui du conseil de la Culture, pour la création du ministère de la Culture, des Arts et du Patrimoine. Cette simultanéité, en plus de donner une surcharge de travail aux représentants autochtones, a entraîné une grande confusion chez les participants<sup>460</sup>.

---

<sup>458</sup> Dans la région du Maule, les réunions de la procédure menée par le MINDES se sont déroulées entre les mois de septembre et de décembre 2014, et celles du CNCA entre octobre 2014 et mars 2015.

<sup>459</sup> Journal de terrain, bureau du CNCA du Maule, 17 janvier 2014.

<sup>460</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *las mismas organizaciones fueron convocadas a participar de forma paralela tanto al proceso de consulta del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), para la creación de un Ministerio de Asunto Indígenas y el Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas, como al del Consejo de la Cultura, para la creación del Ministerio de la Cultura, las Artes y el Patrimonio. Esta simultaneidad generó, en un principio una gran confusión entre los(as) participantes, además de una importante sobrecarga de trabajo para los(as) representantes indígenas* » (CNCA-Gobierno de Chile, *Dialogo de las Culturas, Consulta previa a los pueblos indígenas para la creación del ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio*, p. 318).



Les entités gouvernementales sont ainsi paradoxalement mises en concurrence. Dans le cas du Maule, les autochtones reconnaissent leur « fatigue », « usure » et « malaise » face à la multiplication des réunions de participation. Il n'en demeure pas moins que cette concomitance des procédures leur a aussi été favorable en ce qu'ils ont vu leurs marges de négociation s'accroître.

En définitive, la prise en compte de demandes émises par les participants autochtones eux-mêmes permet de porter un regard moins normatif, centré par exemple sur l'attitude « manipulatrice » des autorités politiques ou des fonctionnaires pour assurer la domination de l'État. Considérer le point de vue des autochtones permet de remettre en question l'approche privilégiant une vision des « clients » comme acteurs à faibles ressources, subissant des rapports de domination dont ils n'ont pas véritablement conscience. Il devient aussi possible d'éclairer autrement cette question, en introduisant la dimension symbolique et les jugements moraux des échanges des acteurs participant à ces échanges. Par exemple, le fait de solliciter une autorité publique pour une demande, soit-elle personnelle ou collective, n'est pas forcément perçu comme quelque chose d'illégitime. Il ressort de ces témoignages que ces sollicitations sont ressenties comme « justes », dans la mesure où elles font appel à des droits relatifs aux communautés ethniques auxquelles ils s'identifient. Ces formes de sociabilité, dans lesquelles apparaissent des éléments qui peuvent s'apparenter à des rapports clientélistes, deviennent ainsi un mode d'affirmation, parmi d'autres, des droits des peuples autochtones. Ce qui, par ailleurs, donne à ces demandes un caractère politique (aspect que nous approfondirons dans le chapitre suivant). De plus, ces relations sociales, tout en étant plus ou moins motivées par des intérêts privés, ne sont pas dépourvues d'un caractère affectif et symbolique. De fait, on n'échange pas seulement des biens matériels, mais aussi des sentiments et des valeurs telles la reconnaissance, la déférence ou la gratitude. Ainsi, la prise en compte de demandes faites par les autochtones est ressentie comme un geste de gratitude pour leur engagement dans la procédure de consultation : « C'est ainsi qu'ils nous en remercient », déclare un délégué autochtone. Finalement, les demandes adressées par les autochtones aux agents administratifs au cours des procédures participatives ne sont pas forcément déconnectées des stratégies de résistance du mouvement autochtone, tel que nous le allons le voir dans le paragraphe suivant.

### **3.4. Participation autochtone et stratégies de résistance**

Guillaume Boccara, dans son étude sur le multiculturalisme au Chili à partir de l'analyse du programme « Orígenes » et, plus particulièrement, des dispositifs de santé interculturelle, affirme que c'est au sein de ces nouveaux mécanismes multiculturels du gouvernement – des espaces qu'il appelle « ethno-bureaucratiques » – que sont générées les dénommées « demandes sociales » ethniques, tel que nous l'avons constaté précédemment. L'auteur ajoute que ces demandes ont la particularité de « déplacer les luttes et les revendications sociales autochtones » vers un nouvel espace institutionnel éloigné des stratégies de résistance développées par le mouvement social autochtone. Désormais, les luttes et les revendications légitimes (et légales) doivent avoir lieu dans ce cadre bureaucratique, ce qui renforce les « mécanismes de subordination politique des groupes subalternes » (Boccara, 2010, p. 679). En effet, d'après l'auteur, ces demandes sociales ainsi posées naturalisent les inégalités socioéconomiques et ne questionnent pas les causes de ces rapports sociaux inégaux. Un constat similaire – celui d'une perte d'autonomie du mouvement social au Brésil – est avancé par Dagnino et Tatagiba (2010, p. 177) à partir de leurs enquêtes réalisées dans ce pays :

Face aux gouvernements de gauche, les mouvements [sociaux] tendent à valoriser une offre plus grande de participation dans l'État et à défendre leurs projets et intérêts au sein même de ces instances. Mais ils tendent aussi à orienter leur action vers une posture moins conflictuelle et plus conciliante, évitant de faire pression sur les gouvernements et diminuant l'emploi de la protestation comme forme de négociation. [...] Ce processus tend à augmenter la fragmentation dans le champ du mouvement et peut aboutir, à longue échéance, à la fragilisation des mouvements, en contradiction avec le fait que certaines de leurs demandes ont été intégrées aux programmes et aux politiques gouvernementales.

Le passage de dirigeants autochtones par ces espaces « ethno-bureaucratiques » – à l'image du cas brésilien où des dirigeants de mouvements sociaux membres du parti Travailleiste (PT) intègrent des gouvernements du PT – est exemplaire de ce qui est souvent analysé comme de la « cooptation » à l'origine d'une relation de dépendance. Or, ces explications tendent à reposer sur une vision dichotomique de la relation entre mouvement social et État, mais aussi manichéenne en renvoyant l'image d'une société civile vertueuse et qui considère la société politique, et surtout l'État, comme « l'incarnation du mal » (Dagnino, 2002). Les processus politiques ne relèveraient-ils pas de processus plus complexes, c'est-à-dire d'une imbrication de forces et

d'acteurs multiples agissant dans diverses arènes ?

Rappelons à cet égard le constat formulé par Michael Barbut (2012) dans son étude des répertoires d'action contestataire du mouvement mapuche au Chili. Pour l'auteur, les organisations autochtones contestataires, tel le Consejo de Todas las Tierras (Conseil de toutes les terres - CTT), se sont opposées à la naturalisation des inégalités socioéconomiques à partir d'une historicisation des discriminations économiques, sociales et politiques envers les Mapuche, en renvoyant cette situation à la colonisation du territoire mapuche par l'État chilien à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Néanmoins, d'après Barbut, la critique des rapports sociaux et la revendication d'une « nouvelle relation » entre l'État et les Mapuche, formulée au travers de revendications d'autodétermination et d'autonomie, s'articule paradoxalement à un processus d'intégration exprimé au travers d'une série de demandes concrètes adressées à l'État, comme la possibilité pour les agriculteurs Mapuche de bénéficier de crédits sans intérêts et de subventions favorisant le développement agricole des paysans Mapuche. C'est dire combien les processus politiques ne se font pas sans contradiction. Dès lors, à ce phénomène paradoxal d'« intégration par le conflit »<sup>461</sup> pourrait être associé ce que nous proposons de nommer : « résistance par la participation », soit un processus d'appropriation de ces nouveaux espaces ethno-bureaucratiques à partir d'une attention pragmatique centrée sur l'acquisition immédiate de biens et de services, sans pour autant abandonner un engagement politique et un positionnement idéologique liés à des demandes d'ordre politique et historique de la part du mouvement autochtone.

Notons à ce sujet le discours adopté par l'équipe du CNCA pour rendre la participation au processus consultatif attractive aux yeux du public autochtone. Tel qu'expliqué en entretien par le responsable de la consultation autochtone du CNCA au niveau national, José Ancán, le dispositif consultatif est présenté comme une étape décisive dans la reconnaissance de certains droits des peuples autochtones. Le rapport final du CNCA fait mention de cette stratégie en indiquant que,

du fait que les organisations autochtones des différents peuples n'aient pas placé le Conseil dans les objectifs de leurs demandes socio-politiques, l'institution était vue – jusqu'au moment de la consultation – de façon « neutre » ou non objectivée, comme interlocutrice de leurs revendications

---

<sup>461</sup> Expression de Christian Gros dans le cadre de ses recherches sur les populations autochtones de Colombie et reprise par Le Bonniec dans le cas des Mapuche (Le Bonniec, 2009, *La fabrication des territoires mapuche au Chili de 1884 à nos jours. Communautés, connaissances et État*, Thèse de doctorat en Anthropologie sociale et ethnologie, Paris, EHESS).

historiques et territoriales. En vertu de cette situation, ceci s'est transformé, dans le discours stratégique de la consultation, en une opportunité de créer et d'influencer un nouveau front de politiques publiques adressées aux peuples autochtones, cette fois dans le domaine de l'art, de la culture et du patrimoine. L'option choisie a été de mettre en relief le rôle protagoniste que pourraient avoir le futur ministère et l'actuel Conseil dans la promotion, la sauvegarde, la conservation et la revitalisation de la culture et des traditions des peuples autochtones<sup>462</sup>.

Les autochtones voient d'un bon œil cette approche de la participation aux dispositifs consultatifs en termes d'opportunité pour la revendication de nouveaux droits, notamment culturels. Pourtant, le public autochtone des processus étudiés ne se limite pas à celle-ci ; il participe aussi, dans le cadre et les marges des dispositifs, aux luttes pour l'intégrité et l'autonomie des autochtones. Par exemple, la demande de protection du territoire autochtone – une revendication étroitement liée au droit à l'autodétermination – est aussi manifeste au sein de ces dispositifs. En effet, force est de constater que les débats de niveaux national et local ne sont pas étrangers au débat territorial, et ce malgré le fait que les consultations étudiées ne portent pas sur ces sujets. Rappelons à cet égard que les principales tensions qui ont vu le jour au sein de la Table de consensus résultent justement de désaccords concernant des sujets directement liés à la question territoriale : « projets d'investissement » et « atteinte directe » (cf. chapitre 7). Par la suite, le désaccord sur ces questions vient constituer l'un des principaux arguments avancés pour discréditer la légitimité du résultat final de la Table de consensus : le décret n° 66. Ce décret est sévèrement désapprouvé par le public des dispositifs consultatifs et met à mal les processus de consultation du MINDES et du CNCA. Ce dernier souligne en effet que

dès le début, il était évident que la principale objection que le monde autochtone allait émettre à l'encontre du processus serait fondée sur le rejet majoritaire du décret suprême n° 66, instrument promu sous le gouvernement antérieur et qui régle les procédures de consultation<sup>463</sup>.

---

<sup>462</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Otro aspecto a resaltar es que, dado que las organizaciones indígenas de los distintos pueblos no habían situado al Consejo como objetivo de sus demandas sociopolíticas, la institución era vista —hasta antes de la consulta— de manera “neutra” o no objetivada como interlocutora de sus reivindicaciones históricas y territoriales. En virtud de esta situación es que, en la narrativa estratégica de la consulta, aquello se convirtió en una oportunidad para crear e incidir en un nuevo frente de políticas públicas dirigidas hacia los pueblos indígenas, esta vez en el arte, la cultura y el patrimonio. Se optó entonces por poner énfasis en el rol protagónico que podría tomar el futuro ministerio y el actual Consejo, en la promoción, rescate, conservación y revitalización de la cultura y las tradiciones de los pueblos originarios* » (CNCA-Gobierno de Chile, *Dialogo de las Culturas*, op.cit., p. 89-90).

<sup>463</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Fue evidente desde el primer momento que la principal objeción que el mundo indígena plantearía al proceso estaba dada por el rechazo mayoritario que existía a la*

De fait, la principale critique et/ou condition posée par une large part d'autochtones pour participer des procédures de consultation est l'abrogation des décrets n° 66 et n° 40 (établissant le système d'évaluation de l'impact environnemental)<sup>464</sup>. Ces réglementations ont justement des répercussions importantes en matière d'autonomie et de protection des territoires autochtones. Les difficultés rencontrées lors des processus de consultation sur ces décrets ont pu être en partie résolues avec l'annonce, pourtant jamais concrétisée, du ministre du Développement social et du ministre de l'Environnement de réviser et modifier ces décrets à la lumière des revendications formulées par les peuples autochtones. Pour sa part, la stratégie adoptée par le CNCA à cet égard a été de ne pas éviter les débats et de consigner par écrit les revendications des peuples autochtones<sup>465</sup>. Ainsi, dans le compte-rendu final du processus de consultation du CNCA, est expressément signalée la « dérogation des décrets suprêmes n° 40 et n° 66 »<sup>466</sup>, parmi d'autres demandes.

Par ailleurs, lors des débats durant les consultations locales, une attention toute particulière est portée à la question de la protection des territoires autochtones. Par exemple, dans le cas de la consultation du CNCA, cette préoccupation apparaît dans l'accord national de la consultation autochtone à travers deux demandes des délégués autochtones adressées à la présidente de la République :

Reconnaître le droit à l'eau – eaux superficielles et souterraines – comme un droit ancestral dans tout le territoire national et insulaire, ainsi que les droits ancestraux sur le sol et le sous-sol.

Participation des peuples autochtones aux projets d'investissement qui affectent leurs territoires, en accord avec les standards internationaux<sup>467</sup>.

---

*vigencia del decreto supremo n° 66, instrumento dictado en el anterior gobierno que regula los procesos de consulta* » (CNCA-Gobierno de Chile, *Dialogo de las Culturas*, op.cit., p. 90).

<sup>464</sup> D'après les comptes-rendus des réunions de consultation organisées par le CNCA dans différentes régions du Chili par le CNCA (disponible en ligne sur : <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/>) et les rapports de synthèse régionaux des processus de consultation menés par le MINDES (disponible en ligne sur : <http://www.consultaindigenamds.gob.cl/Documentos.html>).

<sup>465</sup> Méthodologie qui a été bien reçue par l'INDH, comme en témoigne son rapport d'évaluation de la consultation préalable du CNCA. Voir : *Informe de observación sobre el proceso de consulta previa de la indicación sustitutiva al anteproyecto de ley que crea el ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio. Agosto del 2015*. Disponible en ligne sur : <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/informe-indh-consulta-cnca.pdf> [consulté le 28 novembre 2017].

<sup>466</sup> CNCA-Gobierno de Chile, *Dialogo de las Culturas*, op.cit., p. 106.

<sup>467</sup> *Ibid.*

Il faut comprendre ces demandes dans le contexte des diverses menaces portant atteinte aux autochtones : exploitation, pollution ou destruction de leurs territoires du fait de la mise en œuvre de projets de développement économique (centrales hydroélectriques, routes, exploitation des mines et des forêts, etc.). Dès lors, même en l'absence d'une consultation portant officiellement sur la question des « territoires mapuche » ou des « projets d'investissement », les autochtones utilisent ces espaces de dialogue disponibles en vue de tenter de protéger leurs territoires des menaces qui pèsent sur eux. Dans ce sens, il n'existe pas de fossé absolu entre les demandes formulées par les autochtones au sein des dispositifs de participation et celles du mouvement autochtone. Certaines des demandes adressées à la présidente de la République par l'assemblée autochtone réunie à Valparaiso à l'occasion de la rencontre nationale montrent bien la connexion, voire le soutien, avec les formes de résistance du mouvement autochtone. Plus particulièrement, le point trois de cette lettre pose la demande suivante : « Démilitarisation des territoires où vivent les peuples autochtones sur tout le territoire national et liberté des prisonniers politiques mapuche »<sup>468</sup>. En définitive, les peuples autochtones ont aussi recours à la participation en tant que mode de protection et d'affirmation de leurs droits, ce qui inclut les droits liés aux territoires autochtones et à la consultation des peuples autochtones dans le cas de projets d'investissement. Ainsi, comme dans le cas brésilien étudié par Dagnino et Tatagiba (2010, p. 171), la participation institutionnelle « intensifie et diversifie les relations entre société civile et État, amplifie le rayon d'intervention des mouvements, multipliant les répertoires possibles, ainsi que les pratiques politiques et les tâches exigées ». En effet, à un répertoire d'action privilégiant les actions contestataires, telles que l'occupation de terres (Barbut, 2016) ou les démarches judiciaires (Le Bonniec et Cloud, 2012), exprimant un conflit ouvert, on trouve d'autres formes d'action publique. Avec la création des nouvelles institutions participatives, les autochtones ont commencé à faire de la lutte « au sein de l'État » l'une des composantes de leur répertoire d'action visant à protéger des intérêts et droits collectifs et à exercer, ne serait-ce que de façon infime ou symbolique, le droit des peuples autochtones à l'autodétermination.

---

<sup>468</sup> CNCA-Gobierno de Chile, *Dialogo de las Culturas*, op. cit., p. 106.

#### **4. Des agents pris par leur rôle ou l'obligation de « rendre service »**

Dans l'étude « Relations clientélares ou politisation : pour dépasser certaines limites de l'étude du clientélisme », Hélène Combes et Gabriel Vommaro (2012, p. 27) proposent de développer une approche par la sociologie des rôles pour comprendre plus finement ce qui se joue dans la relation qualifiée de clientélaire. D'après Lefebvre (2010), le rôle renvoie à l'ensemble des comportements et pratiques liés à l'occupation d'une fonction institutionnelle et qui permettent de faire exister cette position et de la rendre sensible aux yeux des autres. Ainsi, endosser un rôle, c'est s'ajuster aux attentes plus ou moins codifiées qui les définissent. Combes et Vommaro (2012) constatent, dans le cas du Mexique, que des dirigeants locaux sont pris par leur rôle et ne peuvent y déroger. Ces acteurs sont soumis aux doubles injonctions réelles ou perçues : « celle des habitants de leurs quartiers [...] d'une part, et celle des appareils (locaux) d'autre part » – injonctions qui les conduisent à présenter une vision héroïque d'eux-mêmes, « celle d'un "grand" leader local capable de mobiliser et de faire voter leurs voisins ». Pour autant, et toujours en suivant ces auteurs, la représentation que les acteurs ont d'eux-mêmes ne constitue pas une « preuve » de clientélisme (Combes et Vommaro, 2012, p. 28).

Dans cette perspective, l'analyse centrée sur le point de vue des autochtones doit être, nous semble-t-il, complétée par celle de la relation entre délégués autochtones et agents du gouvernement à partir du rôle de ces derniers. En effet, les interactions et demandes décrites gagnent à être analysées à la lumière de l'action publique régionale, car l'engagement des fonctionnaires dans leur travail et dans des domaines qui dépassent le strict cadre de leur mission fait apparaître une dimension concrète du rôle d'agent gouvernemental : celle qui consiste à « rendre service ». En effet, l'un des aspects importants du rôle des agents territoriaux est lié à la capacité d'écoute et de répondre concrètement aux problèmes des individus. Il est dès lors possible de penser ce lien personnel non pas uniquement en termes d'échange, mais aussi comme une obligation qui s'impose aux fonctionnaires de par leur rôle institutionnel (Lefebvre, 1997). Nous pouvons faire le lien avec le rôle endossé par les acteurs exerçant un métier politique. À cet égard, l'étude de Cesare Mattina (2004) sur les courriers adressés par les électeurs et les élus au cabinet du maire de Marseille en vue de l'obtention de services, ainsi que les entretiens avec des hommes politiques, met en lumière l'une des dimensions du métier d'élu politique. Ces derniers sont constamment sollicités par des citoyens leur demandant de l'aide, un emploi, un logement

pour eux-mêmes ou pour quelqu'un de leur famille. L'auteur montre alors comment ces différentes demandes influent sur l'exercice du métier politique.

Dans le cas étudié ici, nous avons vu que les agents locaux reçoivent des demandes sociales d'ordres divers auxquelles ils se sentent obligés de répondre positivement. En effet, dans la mesure où ils investissent leur fonction en tant qu'« ethno-bureaucrates », leur rôle doit faire preuve de leur étroite relation à la fois avec le monde autochtone et avec les structures de l'État. Or, cette double appartenance confère à leur rôle politique une dimension morale. Les fonctionnaires ont, par conséquent, le sentiment de ne pas pouvoir ignorer les demandes qui leur sont faites, de devoir se mettre au service des autochtones qui les sollicitent : « Je suis en quelque sorte obligé de m'engager à leurs côtés. Je suis malgré tout un "ami", un "frère" »<sup>469</sup>.

La prise en compte de la façon dont les fonctionnaires vivent leur métier et des jugements moraux qu'ils mobilisent permet aussi de comprendre la manière dont ils organisent leurs pratiques. Sur le terrain, ce sont eux qui déterminent quels sont les acteurs les plus appropriés pour conduire les processus participatifs, ainsi que le type de relation à établir pour mener à bien leur mission. Par exemple, l'équipe de consultation autochtone du CNCA du Maule entretient une relation particulièrement étroite avec la communauté autochtone de la commune de Sarmiento, à Curicó, qui est principalement constituée de travailleurs agricoles saisonniers venus de la région de l'Araucanía. Le lien tout particulier avec cette communauté, au détriment par exemple des petits entrepreneurs touristiques mapuche d'autres communes de la région, s'inscrit dans une démarche en cohérence avec la trajectoire des fonctionnaires. À ce titre, Hugo est membre du parti communiste et il conçoit sa mission au sein de l'équipe de consultation en continuité avec le travail réalisé à l'époque du gouvernement de l'Unité Populaire (1970-1973) de Salvador Allende auprès des paysans agricoles de la commune de Curicó. Son discours évoque un parallèle entre le travail réalisé à cette époque, centré sur le développement des organisations collectives paysannes pour prendre en main la production agricole suite à la réforme agraire, et son action au sein du processus de consultation. Sa mission actuelle acquiert ainsi une portée toute particulière. Pour Camilo, cette affinité particulière avec les Mapuche de la communauté de Sarmiento, dont la plupart des habitants ont émigré depuis le sud du pays, peut être rapprochée de son engagement associatif, alors qu'il était étudiant, au sein d'une association de solidarité au profit d'une

<sup>469</sup> Jaime Huenún, responsable de la consultation autochtone au CNCA de la région Métropolitaine, entretien personnel, février 2016.



communauté mapuche de la région du Bío-bío. Camilo dit, en effet, se sentir particulièrement attaché à la communauté de Sarmiento « qui a encore des liens avec les communautés mapuche du sud » et avec lesquelles il envisage des actions de solidarité qui dépassent le cadre de la consultation autochtone. En définitive, la relation personnelle que certains fonctionnaires tissent avec les Mapuche relève aussi d'interactions sociales préexistantes à cet échange – interactions qui permettent, en outre, d'interroger le lien social de manière non instrumentaliste.

De la même façon, afin de ne pas voir notre regard biaiser en nous focalisant exclusivement sur les échanges, il nous semble important de tenir compte du contexte dans lequel ceux-ci prennent forme. À cet égard, il convient de rappeler l'une des caractéristiques qui ressort de la relation entre fonctionnaires et autochtones : la méfiance. Les agents du gouvernement font souvent référence à cet état d'esprit qu'ils perçoivent chez les autochtones vis-à-vis des *wingka* et, plus encore, des représentants de l'État. Dans le discours des fonctionnaires, les autochtones sont décrits comme : « méfiants », « il faut réussir à gagner leur confiance » ; « ils ont un rapport conflictuel » ; « ils cherchent des bénéfices ». D'un autre côté, dans le discours des autochtones, « l'État » est défini comme « le responsable de la situation des peuples autochtones » ; « il a une dette envers les Mapuche », car « il nous a volé nos ressources ». Dans ce contexte, l'équipe de consultation autochtone du CNCA dit avoir « gagné la confiance du public autochtone petit à petit, jour après jour ». Pour eux, la confiance est indispensable pour mener à bien la consultation autochtone, car « sans relation de confiance, il n'y a pas de participation », déclarent-ils. De ce point de vue, l'étude des interactions établies entre fonctionnaires locaux et autochtones permet d'apprécier comment se construisent les relations de confiance et de proximité dans un climat de réticences réciproques. Dans ce contexte, l'accueil, l'échange de services et le soutien que les agents publics manifestent envers les autochtones semblent être des éléments fondamentaux pour instaurer peu à peu cette confiance. C'est donc face à la difficulté d'établir des relations de confiance, et surtout de ne pas voir ces relations s'interrompre, que les fonctionnaires se sentent plus ou moins contraints d'intercéder en faveur des autochtones et s'efforcent de construire une valeur positive de leur personne, ce qui passe par la mobilisation de différents moyens, en s'octroyant, par exemple, le mérite d'une initiative (comme l'intendant qui déclare avoir « créé un fonds public pour les autochtones ») ou en montrant publiquement à quel point ils prennent parti pour les « autochtones » au détriment de l'« État ». Ainsi, à titre d'exemple, lors d'une réunion de consultation autochtone dans la région du Maule, un des participants soulève son inquiétude quant à l'absence de consultation autochtone dans le processus de création du

ministère de la Femme. L'avocat de l'équipe gouvernementale lui explique alors en aparté, mais audible par tous, les démarches à suivre pour présenter un recours d'*amparo* fondé sur la Convention n° 169 de l'OIT contre le gouvernement. À la fin de la réunion, l'avocat donne ses coordonnées personnelles au délégué autochtone afin de lui transmettre un modèle pour faire ce recours de protection et ajoute « ça reste entre nous » car ce geste pourrait lui coûter son poste. Cet affichage d'une grande disponibilité et d'un engagement qui pourraient mettre en péril son contrat de travail montre les différents moyens mobilisés par les agents du gouvernement pour « garder la face » et se dissocier de l'« État » dont les autochtones se méfient.

En définitive, les interactions s'inscrivent dans une dynamique où fonctionnaires et participants autochtones jouent le jeu propre à leur rôle, tout en attendant un « retour ». Dans la procédure de consultation, la relation entre les deux parties est aussi entretenue par l'obtention de bénéfices. La quête, souvent semée d'obstacles, de certains citoyens autochtones pour accéder aux ressources de l'État (logement, santé, etc.), fait que l'agent territorial doit assumer les caractéristiques de l'institution étatique à l'intérieur de laquelle il a une influence plus ou moins grande. À ce type de sollicitations, s'ajoute les contraintes propres à leur mission, à savoir respecter les exigences et indicateurs du processus consultatif, comme le fait d'assurer la participation du public autochtone. L'analyse ethnographique montre que, dans ces circonstances, le fonctionnaire a une certaine marge de manœuvre et d'adaptation dans l'interaction, ce qui lui permet d'être plus ou moins efficace dans l'application du processus de consultation. C'est dans cet espace que le fonctionnaire peut donner un ton personnel à son travail, manifester son engagement face au public autochtone, promouvoir des actions et responsabiliser les participants vis-à-vis du succès de la consultation et de ses éventuelles retombées.

### *Conclusion*

En définitive, les autochtones participent aux processus de consultation à partir de leur expérience et des capacités qui leur sont propres, tout en ayant pour mobile des intérêts divers, qui vont de l'intégration à la société chilienne par le biais de demandes sociales à l'affirmation des droits collectifs revendiqués par le mouvement autochtone. En ce sens, Mattina, affirme que

des citoyens qui ne sont pas forcément très politisés participent ainsi à la politique et aux processus démocratiques avec les codes, les langages et les méthodes qu'ils sont capables d'exprimer par rapport à la perception qui est la leur du métier d'élu, de l'autorité publique et des institutions auxquelles ils s'adressent (Mattina, 2004, p. 145).

Pour leur part, les fonctionnaires s'approprient certains modes d'action publique déjà existants, tels que les échanges qui s'apparentent à des rapports clientélares, afin d'assurer la loyauté des autochtones vis-à-vis des dispositifs participatifs et, par conséquent, la tenue et le succès de ces derniers. Nous pouvons dès lors penser ces formes d'investissement au sein des dispositifs de consultation comme des modalités possibles d'appropriation individuelle et collective de la participation autochtone qui n'excluent toutefois pas une forme de politisation. À cet égard, Combes et Vommaro (2015, p. 56) affirment que

Les sociohistoriens ont insisté sur le fait que la mise en place du suffrage universel a nécessité la fabrique de l'habitude du vote et de la politisation qu'il implique. Pour ce faire, faveurs matérielles et mobilisation de réseaux communautaires apparaissent comme essentiels.

En ce sens, Briquet (2003, p. 42), dans son étude sur le vote et la mobilisation électorale dans la Corse rurale, affirme que c'est

par l'entremise de pratiques considérées comme « traditionnelles » que la modernité politique a pris forme concrètement en Corse : l'intermédiation des notables et la réciprocité clientélaire ont joué une part active dans l'établissement et le fonctionnement effectif des institutions politiques modernes, qu'il s'agisse du vote, des partis politiques, des bureaucraties gouvernementales ou des organismes de pouvoir local.

Autrement dit, le clientélisme jouerait un rôle positif dans le processus de consolidation démocratique (Gay, 1998), et, dans ce sens, clientélisme et démocratie ne seraient pas antithétiques. Ceci étant, nous avons vu que la notion de clientélisme pour penser la participation autochtone au Chili connaît certaines limites. Ainsi, l'existence de rapports individualisés, exprimés à travers le registre de l'amitié et/ou de la familiarité entre agents locaux et participants, ne se traduit pas forcément par une allégeance politique. La participation institutionnelle peut aussi constituer une voie d'accès au politique pour les exclus. De plus, jouer le jeu de la

participation n'exclut pas les postures revendicatives et les représentations morales, qui exigent les ressources publiques pour que la « dette historique » de l'État envers les peuples autochtones soit compensée. Ces limites étant posées, il n'en demeure pas moins que le prisme clientélaire nous a permis de restituer la complexité de « l'échange participatif » (Sa Vilas Boas et Tarragoni, 2015, p. 117) et de comprendre les mécanismes de la politisation autochtone dans le cadre de la consultation. C'est ici que réside l'une des contradictions et ambivalences de la démocratie participative : sans l'activation de liens personnalisés, sans l'usage d'un discours relevant de l'amitié, sans le jeu des échanges réciproques, il n'y a pas de participation. La pérennité des éléments étiquetés comme « traditionnels » ne serait pas forcément une « entrave » à la démocratie ; elle contribuerait plutôt au développement des initiatives participatives, tout en se construisant sur des intérêts spécifiques. Ces expériences participatives sont d'autant plus démocratiques qu'elles contribuent à la construction d'une image valorisante des autochtones, ainsi qu'à l'expression et à l'affirmation de la diversité culturelle, tel que nous l'analyserons dans le chapitre suivant.

## **Chapitre 9 :**

### **Quand participer c'est célébrer :**

#### **les dispositifs participatifs comme espaces de visibilité et de reconnaissance**

Dans le présent chapitre, nous voudrions approfondir, à partir de la problématique de l'ethnicité, la réflexion sur les dispositifs participatifs. L'analyse des rapports sociaux, de ce que les agents gouvernementaux et les délégués autochtones expriment et font à l'intérieur et autour des espaces participatifs nous permettra d'appréhender la manière dont sont produits de nouveaux sujets et représentations ethniques et, plus précisément, la manière dont la culture autochtone est rendue visible. Il sera aussi question de l'articulation entre participation autochtone, revitalisation ethnique, revendication de droits et exigences politiques, dont la légitimité repose sur la qualité d'autochtone.

Nous visons à démontrer que les enjeux de cette nouvelle sphère d'action publique constituée des mécanismes d'application de la Convention n° 169 de l'OIT vont au-delà du seul respect des droits des peuples autochtones, notamment ceux relatifs à la participation et à la consultation. Les procédures, rites, actions et interactions concrètes entre acteurs gouvernementaux et délégués autochtones évoquent une nouvelle gestion de la diversité culturelle, qui tend à légitimer des pratiques dites traditionnelles et, de façon plus générale, à réifier la culture autochtone, en particulier la culture mapuche.

En même temps, ces nouveaux espaces interculturels ne sont pas dépourvus de tensions et de contradictions, ainsi que d'effets plus ou moins pervers. La mise en œuvre de la consultation autochtone génère un espace de critique des rapports de pouvoir qui tend à transformer les dispositifs institutionnels de participation autochtone en espaces de création, de diffusion et de réaffirmation des particularités culturelles et historiques. Les revendications politiques ayant pour objectif d'échapper aux rapports de domination sociaux et économiques dans lesquels les autochtones sont pris se retrouvent ainsi au cœur de la participation autochtone. La quête d'émancipation en vue d'obtenir une reconnaissance et de retrouver une certaine souveraineté sur leur propre existence et territoires constitue l'un des enjeux des dispositifs de la consultation autochtone.

## 1. Une réunion de consultation autochtone

Dans le cadre des dispositifs de participation institutionnelle, les réunions de consultation autochtone constituent des espaces d'interaction par excellence. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons en présenter un exemple afin de mettre en lumière les éléments, tels que le décor, l'ambiance et le déroulement de la discussion, à partir desquels nous développerons notre analyse dans un deuxième temps.

À La Florida – l'une des plus grandes communes de Santiago –, un samedi du mois de décembre 2014, sous un climat particulièrement froid, se tient une réunion de consultation autochtone dans le cadre de la création du ministère des Peuples autochtones. La réunion, qui devait commencer à neuf heures, aura lieu dans une *ruka* qui a été construite dans le jardin d'un centre municipal interculturel de santé familiale, du nom de « Los Castaños » (cf. photographie n°12).

*Photographie 12 : Ruka du centre de santé familiale « los Castaños » à Santiago du Chili*

Le *Machi* (à la droite de la photo) sort de la *ruka* du centre de santé familiale « Los Castaños » à La Florida (Santiago). C'est à cet endroit que se tient une réunion de l'étape de dialogue de la procédure de consultation autochtone pendant l'été 2014<sup>470</sup>.

<sup>470</sup> Photographie de Tomás Munita pour le *New York Times*. Voir Pascale Bonnefoy, « En Chile, la medicina mapuche conquista adeptos inesperados », *The New York Times*, date. Disponible en ligne, sur :

Au début, on compte un faible nombre de personnes. Ceux qui sont sur place s'agitent autour de l'organisation des lieux : certains descendent des chaises d'un camion pour les installer dans la *ruka* ; d'autres préparent le matériel audio-visuel ; tandis que d'autres encore disposent les tables pour le déjeuner, sous une tente à côté de la *ruka*. Un homme me propose de boire un maté. Nous nous approchons du petit groupe formé par les premiers arrivants, soit une dizaine de personnes, qui bavardent en buvant du maté. On discute essentiellement du climat, de cette froide matinée estivale qui a surpris les convives. Une femme nous propose des *sopaipillas* pour accompagner le maté et pour « aider à faire passer le froid ». L'arrivée d'une femme habillée plus formellement que les autres est particulièrement remarquée : il s'agit de la secrétaire ministérielle de la région Métropolitaine, l'autorité gouvernementale en charge du processus de consultation dans la région. La conversation s'interrompt lorsqu'elle vient faire le tour du cercle pour nous embrasser chaleureusement un par un. Elle connaît le prénom de plusieurs des personnes présentes et fait une grande accolade au *lonko* de l'association qui nous accueille. Ils bavardent intimement pendant quelques minutes, puis « Quenita » – comme est affectueusement surnommée la secrétaire ministérielle – s'installe parmi nous, fait des sourires, parle et fait des blagues à haute voix de façon à être entendue par tous. Il est autour de dix heures, nous sommes plus nombreux, mais la réunion officielle est encore loin de commencer.

Les bavardages se poursuivent à l'intérieur de la *ruka*, où un petit-déjeuner collectif nous attend. Un buffet bien garni (café, thé, gâteaux) et comportant des spécialités Mapuche (cannelle, glands de la région de l'Araucanía et *sopaipillas*) nous est offert. Nous sommes une vingtaine de personnes réparties en petits groupes. Salutations sympathiques, bavardages et rigolades s'ensuivent.

La réunion commence finalement vers onze heures et demie. Le *lonko* donne la bienvenue en *mapudungun* puis en espagnol, suivi de la présidente de l'association qui dit « vouloir croire aux bonnes intentions de l'État » et précise l'objectif principal de la rencontre : « la présentation de notre proposition d'articles pour la création du ministère des Peuples autochtones ». L'autorité gouvernementale prend ensuite la parole de façon décontractée et avertit que « la Convention 169 ne va pas nous changer la vie », qu'il faut faire attention aux attentes qu'elle peut entraîner. Elle explique ses propos en retraçant les différentes étapes de la consultation autochtone et du processus de création du ministère des Peuples autochtones, puis insiste sur le fait que les suggestions faites ici ne seront pas forcément reprises par le projet de création du ministère. Pour

---

<https://www.nytimes.com/2015/08/20/universal/es/chile-health-care-indigenous-practices-seep-in.html>  
[consulté le 11 décembre 2017].

conclure, elle signale que c'est une « touche de réalité » qu'elle souhaite apporter et ajoute que « le processus est nécessaire pour connaître les besoins et revendications autochtones afin de définir une politique autochtone et de reformuler les relations avec les organisations autochtones ». Le *lonko* présente ensuite les étapes du travail réalisé et leur proposition de projet d'un ministère des Peuples autochtones. Dans son intervention, il souligne que les Mapuche ont une « douleur et des blessures profondes », mais que le travail présenté ici obéit aux principes du droit, car il s'agit de la création d'un ministère. Après un échange très bref avec le public (deux ou trois commentaires et questions seulement), la séance est levée. Les réactions des autorités gouvernementales sont laissées pour l'après-midi.

Pendant ce temps, l'arrière de la *ruka* s'est peu à peu rempli d'hommes et de femmes de tout âge. Des adolescents et jeunes enfants jouent dans le jardin. Le déjeuner est prêt. Nous sommes une soixantaine de personnes à nous installer à des tables rondes de dix personnes. Des nappes blanches, des serviettes bleu marine, des carafes d'eau et des fleurs recouvrent les tables. Je m'installe à côté d'une famille mapuche (grand-mère, fille, gendre et petite-fille) qui semble très heureuse. Les deux femmes sont habillées avec les habits traditionnels Mapuche. « C'est une bonne occasion de les mettre », me dit la grand-mère. La petite-fille se régale avec une *cazuela* (plat chilien typique). Des louanges sont faites à propos de la décoration, du service et du déjeuner. À ma gauche, un groupe de trois personnes parle énergiquement entre elles des projets publics autochtones dans la commune. À ma droite, j'engage la conversation avec un fonctionnaire de la CONADI à propos de son travail et de ce qu'il pense de ce type de rencontres. C'est surtout l'occasion de se retrouver entre Mapuche, de resserrer les liens et de se retrouver amicalement, me dit-il vers la fin du déjeuner. Il se lève avant les autres et s'excuse en expliquant qu'il doit s'occuper du remboursement des tickets de transport des participants. L'équivalent d'un ticket de bus ou de métro aller-retour est payé à chaque participant. Je reste à table pour finir mon dessert, un traditionnel *motte con huesillo*. En fond, on entend de la musique et des enfants qui courent et jouent entre les tables. Les gens se saluent, parlent et rigolent. L'ambiance est festive. Il est déjà 14h30. Les gens partent, quelques-uns emportant avec eux les bouquets de fleurs disposés sur les tables.

La réunion reprend dans une *ruka* moins remplie. Devant, sont assis les fonctionnaires et les membres de l'association les plus engagés dans l'élaboration du projet. Derrière, le public se fait plus rare, plus bruyant et peu enclin à rester assis. Quenita, l'autorité gouvernementale, prend la parole pour commenter la proposition qui lui a été présentée. Elle évoque à la fois quelques



faiblesses qui, selon elle, peuvent sans doute être corrigées et les aspects positifs du projet. Pour finir, elle fait quelques suggestions concernant une lettre que l'association a rédigée à l'attention du ministre. Parmi le public, des personnes ayant participé à l'élaboration du projet prennent la parole pour ajouter des précisions. Les autres participants restent silencieux, à l'exception de deux étudiants en sciences humaines qui posent des questions. Disons-le, le débat est inexistant. La journée se termine sur des remerciements et des félicitations réciproques. La représentante du gouvernement offre des chocolats « La Fête » à la présidente de l'association. Une photo de groupe clôt la rencontre et les participants sont invités à boire un dernier café avant de partir.

Le récit de cette réunion de la procédure de consultation autochtone illustre comment ce dispositif s'empare de rituels sociaux attribués au monde populaire, dans ce cas chilien et plus spécifiquement mapuche. Se rassembler autour d'un maté (coutume de la culture mapuche), partager un repas typique et abondant (une *cazuela*) et déguster des infusions d'arômes naturels de la culture autochtone sont autant de marques d'une reproduction des sociabilités propres à l'univers mapuche. Ces rituels sociaux transposés au monde politique donnent à cette réunion un caractère festif, à partir duquel se dégage une définition du rapport au monde (Dicharry, 2010), tel que nous l'analyserons par la suite. L'accueil chaleureux, le partage et la sympathie sont mobilisés ici à l'image des relations sociales générales. La nourriture est synonyme d'affection. Il s'agit là d'un élément indispensable à la convivialité, elle-même indispensable à la participation. C'est dire combien, au niveau local, la participation autochtone s'effectue dans des conditions qui la différencient de la participation nationale (étudiée précédemment à partir du cas de la Table de consensus). Plus éloignée des grands discours politiques, des querelles juridiques et des conflits idéologiques, davantage ancrée dans la localité, se déroulant dans un contexte d'interconnaissances, la consultation autochtone locale se construit, nous l'avons vu (cf. chapitre 8), sur des relations de proximité. Ainsi, l'amitié, la confiance et la gratitude accompagnent l'expression de revendications politiques. Ce qui se passe dans le rituel social et les formes de convivialité, qui sont des facteurs de cohésion, sont aussi, voire plus importantes, que la réunion officielle (la discussion autour des propositions faites par les autochtones). À l'image de la « politique au village » dans la Corse rurale étudiée par Briquet (2003, p.33),

l'amitié, la sympathie ou la solidarité sont explicitement invoquées, mais elles se montrent surtout à travers les multiples « signes du lien » entre les protagonistes (Goffman, 1973) : les accolades, le

tutoiement, les apartés, les interpellations joyeuses ou les plaisanteries sont autant de marques de la proximité et du caractère personnel de la relation politique.

Ainsi, c'est l'occasion de se retrouver « entre amis », entre Mapuche, mais aussi de resserrer les liens entre autochtones et autorité gouvernementale. La participation autochtone locale n'en demeure pas moins une forme de manifestation politique, plus ou moins ostentatoire ou symbolique. Si nous avons ici affaire à un domaine peut-être plus discret, ou en tous les cas moins conflictuel, de la lutte politique, il n'en demeure pas moins une forme de résistance. Même si les manifestations que nous analyserons par la suite sont publiques, car ayant lieu dans le cadre des consultations autochtones, elles ne sont pas explicitement politiques, à l'instar de l'infra-politique – moyen de défense souterrain des groupes subalternes étudiés par Scott (2006) – qui fournit une grande partie des bases culturelles et structurelles de l'action politique plus visible. En effet, lors des réunions de consultation autochtone, toute une série de comportements, de gestes et de discours qui ne s'affichent pas forcément comme politiques, ont néanmoins une portée politique tant ils constituent des espaces pour affirmer une identité particulière et sa dignité. Nous allons approfondir cette réflexion en étudiant tout d'abord le caractère subalterne du public des consultations autochtones locales. Nous verrons ensuite comment des pratiques, des gestes et des comportements qui s'éloignent de la dynamique délibérative constituent des formes de résistance en tant qu'affirmation publique de la différence. La portée politique réside ainsi dans l'appropriation de la consultation autochtone comme espace d'affirmation de la différence.

## **2. Le public des consultations autochtones**

### ***2.1. La construction de la catégorie d' « Autochtone »***

Le public des dispositifs participatifs mis en place dans le cadre de l'application de la Convention n° 169 de l'OIT est bien entendu présenté comme étant « autochtone ». Compte tenu de la diversité des manières de nommer et de compter cette catégorie de la population (Bellier, 2012), il convient de rappeler la définition légale établie par l'État chilien. La loi 19 253 de 1993 (connue comme « Ley Indígena ») a mis en place des critères d'identification et de

reconnaissance étatique du sujet autochtone, individuel ou collectif. Tout d'abord, la « qualité d'Autochtone » ne peut être attribuée qu'aux individus appartenant à l'une des neuf « ethnies autochtones » reconnues par la loi. Deuxièmement, en l'absence d'un patronyme autochtone chez un individu qui revendique une identité autochtone, la loi prévoit un mécanisme d'auto-identification reposant sur la « conservation de traits culturels » propres à l'une des ethnies autochtones. Dans les deux cas, le dispositif d'identification demeure étatique, car il reste subordonné à l'émission d'un certificat octroyé par la CONADI. D'autre part, la loi établit les conditions pour pouvoir créer une organisation autochtone, que ce soit une association ou une communauté<sup>471</sup>. Et, en accord avec la loi, la CONADI établit un registre des associations et communautés autochtones. Les agents gouvernementaux responsables de la mise en œuvre de la consultation autochtone s'appuient alors sur ce registre pour informer et inviter les individus susceptibles de participer à ce processus. De ce fait, une grande majorité des participants est membre d'une association ou d'une communauté autochtone reconnue par la loi. Par exemple, d'après des informations obtenues par le biais du questionnaire réalisé lors de la dernière réunion régionale de consultation autochtone du CNCA en février 2015 dans la région du Maule, la totalité des personnes ayant répondu signale appartenir à une organisation autochtone<sup>472</sup>.

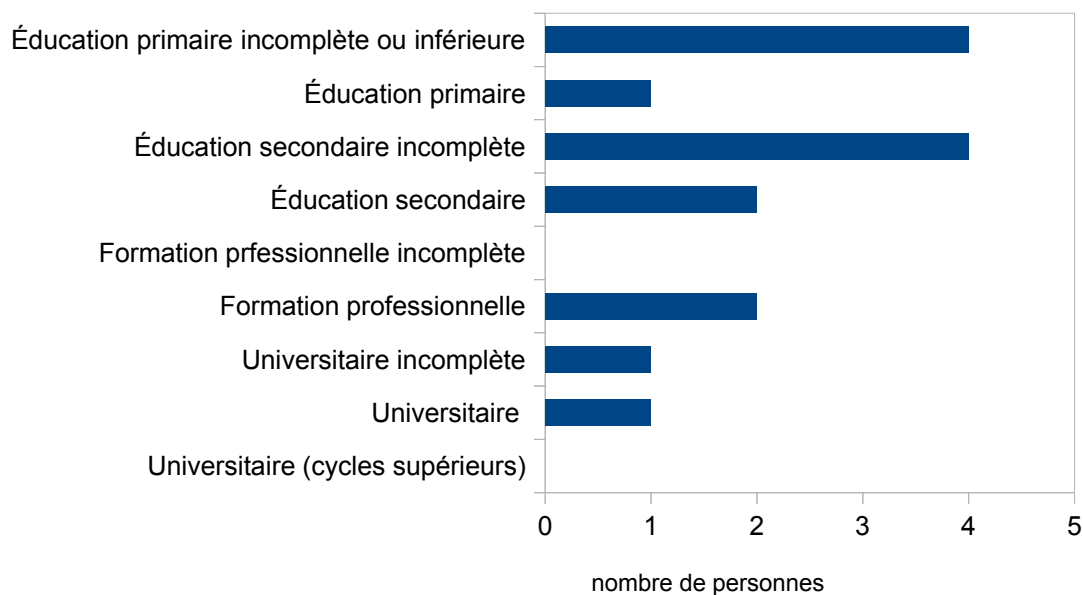
Par ailleurs, ce public « autochtone » appartient à la catégorie des dominés. En effet, leurs caractéristiques socioéconomiques indiquent qu'ils vivent dans des conditions de forte vulnérabilité. Par exemple, d'après notre questionnaire, il s'agit d'habitants urbains qui, dans la plupart des cas (dix enquêtés sur quinze), ont émigré depuis le sud du pays pour des raisons économiques. Dix enquêtés sur quinze sont sans activité professionnelle (chômage ou retraite) et quatre sont des travailleurs non qualifiés (travailleurs agricoles saisonniers, petits commerçants). Parmi eux, onze sont locataires des logements où ils habitent. Enfin, on observe que seules trois personnes interrogées ont fait des études supérieures (universitaires et techniques confondues),

---

<sup>471</sup> Pour être reconnues, les « associations autochtones » doivent compter un minimum de vingt-cinq individus disposant du « certificat autochtone » octroyé par la CONADI. Dans le cas des communautés, les membres doivent répondre aux caractéristiques suivantes : provenir d'un même arbre généalogique ; reconnaître une autorité traditionnelle ; posséder ou avoir possédé des terres communes ; et provenir d'une même localité.

<sup>472</sup> L'enquête CASEN de 2015 sur les peuples autochtones indique que l'engagement des autochtones dans des organisations sociales est globalement supérieur à celui des personnes non autochtones. En effet, le pourcentage de personnes (de 12 ans ou plus) ayant participé, en 2015, à une organisation ou groupe organisé est de 37,3 % chez les autochtones contre 25,3 % pour les non autochtones. Parmi les organisations signalées, 29,9 % des autochtones déclarent appartenir à des organisations religieuses (29,4 % dans le cas des non autochtones), 24,3 % à des organisations de voisinage ou territoriales (25,2 % dans le cas des non autochtones) et 15,5 % à des groupes d'identité culturelle (contre 0,9 % dans le cas des non autochtones).

tandis que la majorité (huit sur quinze) a interrompu ses études au niveau secondaire, voire primaire (voir graphique n°5). Si l'enquête par questionnaire n'est pas exhaustive et offre des résultats lacunaires (il faudrait, par exemple, la compléter avec le niveau de salaire), elles correspondent aux données socioéconomiques nationales sur la population autochtone. En effet, les autochtones figurent parmi les couches de la population les plus défavorisées, et ce en contexte rural comme urbain (Damianovic-Camacho, 2005) (voir chapitre 2). Par exemple, le recensement de 2002 signale que les activités économiques les plus exercées par les autochtones sont liées à l'agriculture, aux petits commerces ou au service domestique. De plus, la population autochtone présente un taux de chômage (15,3 %) supérieur à la moyenne nationale (8,9 %) <sup>473</sup> et compte moins d'années d'études que la population non autochtone.



*Graphique 5 : Niveau de scolarité déclaré par les participants à la réunion régionale de fermeture du processus de consultation autochtone du CNCA (février 2015)*

<sup>473</sup> Taux de chômage pour l'année 2002, d'après les chiffres de l'Institut national de statistiques (INE). Disponible en ligne, sur : [www.ine.cl](http://www.ine.cl) [consulté le 12 décembre 2017].

## **2.2. Des formes de différenciation sociale au sein du public autochtone**

L'apparente homogénéité du public des consultations locales n'exclut pas des formes de différenciation sociale parmi les participants, qui se traduisent, entre autres, par les comportements dans les réunions de consultation. Tel qu'observé dans la réunion décrite plus haut, la grande majorité des participants a tendance à se tenir en retrait des débats, à se montrer réservée ou à ne pas prendre la parole. La minorité de ceux qui accaparent la parole a un capital social acquis par une expérience militante plus importante (ce sont généralement les dirigeants d'associations) et possède un niveau scolaire plus élevé. Ce sont aussi ces derniers qui sont surreprésentés au sein des délégués élus pour les réunions de niveau régional ou national et qui occupent donc les positions les plus influentes. Afin d'illustrer ces propos, prenons l'exemple de trois personnes ayant participé à plusieurs des réunions observées dans la région du Maule.

Pour commencer, retraçons le cas de María qui, tout en étant extrême, montre bien le phénomène d'exclusion des publics démunis au sein des réunions. María est une femme âgée de 56 ans, originaire de Vilcún (région de l'Araucanía) et ayant émigré avec son mari et son fils pour des raisons économiques dans la région du Maule. Depuis plusieurs années, ils vivent dans un *fundo* (grande propriété foncière) où son mari a été employé comme « homme à tout faire »<sup>474</sup>. Elle ne travaille pas, n'a pas fait d'études et appartient à la minorité analphabète du Chili<sup>475</sup>. Elle dit s'occuper de sa maison et sortir rarement de chez elle en raison de difficultés économiques et sociales. María raconte que cette situation a connu un léger changement lorsqu'elle a entendu une émission à la radio sur une association autochtone à Talca et qu'elle a décidé de les contacter. Elle est alors devenue membre de l'association et apprécie tout particulièrement le fait de pouvoir y retrouver ses origines et de revivre sa culture mapuche. María est l'une des rares personnes de la région à maîtriser le *mapudungun*<sup>476</sup>, sa langue maternelle, et explique qu'elle apprécie de pouvoir transmettre ses connaissances en la matière aux autres membres de l'association. María participe régulièrement aux réunions de consultation de la région du Maule. À de nombreuses

---

<sup>474</sup> María, entretien personnel, Talca, février 2015.

<sup>475</sup> D'après le recensement de 2002, 91,8 % de la population autochtone est alphabète, pourcentage qui 4,2 % inférieur à celui de la population non autochtone.

<sup>476</sup> D'après l'enquête Casen de 2015, le pourcentage de la population autochtone comprenant et parlant une langue originaire se situe autour des 10 %. Voir le rapport de l'enquête Casen disponible en ligne sur : [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Resultados\\_pueblos\\_indigenas.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_pueblos_indigenas.pdf) [consulté le 19 décembre 2019].

occasions, c'est elle qui ouvre les réunions au son du *kultrún*<sup>477</sup> (voir photographie n°13). Mais sa participation active s'arrête là. Par la suite, elle a tendance à se mettre en retrait : elle s'assoit au fond de la salle et ne prend jamais la parole en public. Il lui arrive même de s'endormir pendant les discussions. En définitive, María a une participation contrastée : elle assiste régulièrement aux réunions et ses interventions sont significatives dès lors qu'il est question de représenter les pratiques culturelles des Mapuche. Pour autant, elle ne parvient pas à s'intégrer à la délibération. Cet aspect contrasté de sa participation rend ce cas exceptionnel, mais reste démonstratif des effets d'exclusion, au cours des débats, des publics démunis au profit de ceux qui ont un capital social et/ou culturel plus important. La trajectoire de Viviana et de Margarita, que nous allons retracer ci-suit, sont tout à fait exemplaires de ce phénomène. En effet, ces femmes ont un rôle remarquable dans les différentes phases de la procédure de consultation. Que ce soit par leur niveau scolaire plus élevé que la moyenne ou par leur expérience en tant que dirigeantes autochtones, elles occupent toutes deux un rôle particulièrement influant dans les procédures de consultation menées dans la région du Maule.



*Photographie 13: María jouant du kultrún*

Réunion régionale de la phase de dialogue du processus de consultation autochtone du CNCA, tenue à Talca le 14 février 2015<sup>478</sup>.

<sup>477</sup> Instrument à percussion.

<sup>478</sup> Source: Archives de la Consultation autochtone du CNCA de la région du Maule.

Pour sa part, Viviana est originaire de Vichuquén. Elle a fait des études universitaires d'assistante sociale à Curicó. Et a travaillé en tant qu'assistante sociale à la mairie de Vichuquén (région du Maule). Après un différend avec le maire à propos de son engagement au sein d'une association autochtone, elle a donné sa démission. Depuis lors, elle travaille à Talca dans une agence immobilière. Ses origines autochtones n'ont jamais été un sujet abordé au sein de sa famille : « Chez moi, personne n'osait dire qu'on était autochtones », déclare-t-elle. C'est au moment de son inscription à l'université que la personne à charge des inscriptions remarque son nom autochtone et lui dit qu'elle pourrait bénéficier d'une bourse d'études pour autochtones. Mais c'est seulement au cours de sa deuxième année d'études, fortement encouragée par un de ses professeurs, qu'elle s'intéresse vraiment à la question de ses origines. Son père la soutient dans ses recherches et lui propose de s'engager au sein d'une association autochtone qui est en cours de création à Vichuquén. Elle devient alors secrétaire de l'association, pour finir présidente. Elle mentionne que ses études d'assistante sociale l'ont beaucoup aidée dans les différentes démarches de l'association et que son expérience au sein de la mairie lui a permis de connaître certains des rouages de l'État. Viviana, malgré sa discrétion et sa timidité apparente, a été très active dans l'organisation, ainsi que dans les consultations autochtones. Elle se montre fière du fait que la réunion de clôture du processus de consultation du MINDES ait eu lieu dans la *ruka* de l'association qu'elle préside à Vichuquén : « Ça a été une forme de reconnaissance pour l'association, pour les autochtones de Vichuquén ». Viviana n'hésite pas à prendre la parole au cours des réunions, et ce de manière bien réfléchie. Elle intervient habituellement après que d'autres participants se soient exprimés, elle fait un résumé des interventions, signale les points communs ou modère les différends, puis donne son opinion. Dans les réunions locales, son point de vue est généralement celui qui est adopté. Dans les réunions régionales, c'est elle qui prend la parole au nom de la commune de Vichuquén : « Lorsque je prends la parole, je suis entendue. Je pense que les membres de l'association, mais aussi les fonctionnaires, accordent de la valeur au fait que je sois assistante sociale, que j'ai un métier »<sup>479</sup>.

Dans le cas de Margarita, c'est son engagement militant passé qui semble déterminant dans sa capacité à entrer dans le dispositif. Margarita est née à Collipulli, dans la région de l'Araucanía, au sein d'une communauté autochtone. Elle a eu une « enfance pauvre mais heureuse »<sup>480</sup>, aux côtés de ses sept frères et sœurs. Ses parents travaillaient la terre et avaient des animaux pour

<sup>479</sup> Viviana, entretien personnel, Vichuquén, février 2016.

<sup>480</sup> Margarita, entretien personnel, Curicó, mars 2016.

assurer leur subsistance. Margarita est la seule parmi ses frères et sœurs à atteindre l'enseignement secondaire qu'elle doit néanmoins interrompre du fait des difficultés pratiques pour se rendre au lycée. Jusqu'à l'âge de 21 ans, elle vit dans sa communauté, où elle s'engage activement, car elle se « débrouillait mieux que les autres, car je savais lire et écrire », dit-elle. Elle travaille alors en tant que « formatrice interculturelle » dans l'école de sa commune, dans le cadre du programme « Orígenes »<sup>481</sup>. À travers cette mission, elle a accès à certaines structures de l'État et découvre les fonds et programmes destinés aux autochtones. De par ces connaissances, elle devient ensuite dirigeante autochtone dans sa commune. Après la naissance de son fils, elle et son mari décident d'émigrer dans la région du Maule, où certains de ses frères et sœurs s'étaient déjà installés du fait de la forte demande d'ouvriers agricoles. Elle conserve toutefois une petite maison dans sa communauté d'origine, où ses parents résident et où elle pense « revenir un jour »<sup>482</sup>. Dès son installation dans la région du Maule, elle décide de créer une communauté autochtone :

car, si on est Mapuche, tu es Mapuche où que tu sois. C'est ma mère qui me répétait ça : où que vous alliez, vous ne devez pas renier votre sang. C'est ce qui m'a donné l'envie de poursuivre mon engagement, car c'est pas parce que j'ai migré que je suis plus Mapuche, n'est-ce pas ? Ben, non ! C'est ça notre lutte : pouvoir nous organiser en tant que communauté autochtone<sup>483</sup>.

Depuis la création de la communauté en question, le principal combat de l'association concerne le problème de logement des familles. En avril 2013, après des années de démarches administratives, la communauté obtient un terrain et un fond pour construire des logements en accord avec leur culture<sup>484</sup>. Parallèlement, Margarita s'est battue pour le développement de la culture autochtone dans la commune, à travers, par exemple, l'instauration de l'éducation interculturelle et la célébration de festivités et traditions propres à la culture mapuche. Comme dans le cas de Viviana, Margarita a joué un rôle clé en tant que médiatrice pour assurer le lien entre la population autochtone locale et les équipes de la consultation. Toutes deux ont démontré leur capacité à prendre en main les réunions participatives. Toutes deux ont été élues pour représenter la région du Maule dans les réunions nationales des procédures de consultation du

---

<sup>481</sup> Pour plus d'informations sur le programme « Orígenes », voir le chapitre 1.

<sup>482</sup> Margarita, entretien personnel, Talca, février 2015.

<sup>483</sup> Margarita, entretien personnel, Talca, février 2015.

<sup>484</sup> Article de presse disponible en ligne sur : <http://www.diariolaprensa.cl/curico/primer-conjunto-habitacional-para-comunidad-mapuche-en-la-region/> [consulté le 15 décembre 2017].



## A. Compétences citoyennes et politisation

Ces exemples de trajectoires individuelles de personnes impliquées dans les dispositifs participatifs montrent combien leur ancrage social antérieur et leur capital social et/ou scolaire comptent dans leur capacité à entrer dans des dispositifs, dans la manière dont elles y participent et les utilisent. De façon plus générale, ces analyses permettent de nuancer les affirmations concernant les « vertus citoyennes » des dispositifs participatifs, comprises en termes d'acquisition de compétences et de politisation, ce qui va dans le sens des conclusions proposées par d'autres études en la matière (Goirand, 2015). Si le dispositif participatif peut acquérir le caractère de ce que Talpin (2011) appelle les « écoles de la citoyenneté », cela n'est vrai que pour un nombre réduit de personnes. En effet, et comme cela a pu être constaté dans des études sur les conséquences biographiques de l'engagement participatif (Nez, 2015 ; Talpin, 2010), l'observation tend à montrer que ces processus de politisation ou de professionnalisation touchent à un nombre limité d'acteurs. Si des indices propres à ces phénomènes ont pu être repérés au cours de notre enquête, ceux-ci concernent les trajectoires individuelles d'autochtones ayant déjà un rôle central dans une organisation au moment où ils prennent part au dispositif participatif, et qui reviennent à la sphère associative une fois la procédure terminée. Il n'en demeure pas moins que ces individus ont réutilisé des savoirs militants acquis par leur participation. Ainsi, comme le raconte Margarita,

les consultations autochtones m'ont beaucoup apporté. Au niveau personnel, en tant que dirigeante, ça m'a beaucoup servi. Maintenant, tout le monde me connaît dans la région. C'est important. Les autorités me respectent, elles m'apprécient. Et, surtout, dans la région du Maule, je connais presque toutes les autorités. Maintenant, je sais comment les contacter, ce qui a été précieux pour les démarches qu'on [la communauté autochtone] a menées par la suite<sup>485</sup>.

Le témoignage de Margarita va dans le sens d'autres études en la matière, qui signalent que des citoyens investis dans les dispositifs participatifs s'y forment aux règles du jeu institutionnel et se servent de cet apprentissage pour des activités extérieures à ces espaces (Talpin, 2010 ; Hevia et

<sup>485</sup> Margarita, entretien personnel, Curicó, mars 2016.

Insunza, 2012). Ces militants s'enrichissent aussi au contact d'autres associations autochtones régionales présentes dans les instances de consultation. À titre d'exemple, Viviana signale que des associations autochtones de la région se sont connues par le biais des processus de consultation. Les difficultés, intérêts et problématiques acquièrent dès lors une dimension qui va au-delà du local. De ce fait, Viviana développe alors des projets régionaux avec d'autres dirigeants autochtones du Maule. Pour certains individus, l'engagement dans les procédures de consultation peut donc constituer une étape importante de leur trajectoire militante, et peut se transformer en un tremplin pour la construction de leur leadership régional. Comme dans l'étude des « carrières participatives » menée par Sa Vilas Boas (2013) à partir du cas des conseils de femmes dans les quartiers populaires de deux villes brésiliennes, le constat est que la participation aux conseils dynamise la notoriété territoriale des femmes qui sont élues dans ces instances. Dans ce sens, le dispositif participatif produirait un effet de contournement des structures d'encadrement militant plus classiques au profit d'individus s'étant engagés en leur sein. En effet, avant la mise en œuvre des consultations autochtones dans la région, les dirigeants autochtones présentés comme « représentants » autochtones régionaux étaient étroitement liés à des structures partisans. C'est, par exemple, le cas d'Iván, président d'une association autochtone de Talca et membre du parti Pour la Démocratie (PPD) – militantisme lui permettant de devenir chef de l'unité régionale du Programme d'information et de promotion des droits autochtones (PIDI) de la CONADI. Cependant, au cours des procédures de consultation, la présence et l'influence de dirigeants liés à des structures partisans s'effritent au profit d'autres figures moins politisées, telles celles de Margarita et de Viviana. Ces dernières acquièrent davantage de légitimité du fait d'avoir été élues comme porte-paroles régionales au cours des procédures participatives. De par cette notoriété résultant de leur engagement antérieur et renforcée au cours des consultations, Viviana et Margarita développent des projets régionaux et envisagent des mandats locaux (conseillère municipale, conseillère autochtone régionale) suite à leur investissement dans des procédures participatives. De ce point de vue, nous pourrions dire que le processus de mise en œuvre des consultations autochtones contribue à des transformations politiques en favorisant la création de nouveaux leaderships. Impliquées dans la sphère participative et associative, ni Margarita ni Viviana sont affiliées à un parti politique, ce qui ne les a pas empêchées d'être approchées par ces derniers cherchant à ouvrir les listes électorales à de nouveaux leaders sociaux. « Le maire de Curicó m'a proposé de me porter candidate pour les élections municipales », témoigne Margarita. Pour autant, jusqu'à cette date, aucune des deux n'a

concrétisé un quelconque engagement partisan. Toutefois, les trajectoires de Margarita et de Viviana sont celles d'une minorité d'individus. Dans la plupart des cas, et tel que présenté à travers l'exemple de María, la participation aux dispositifs de consultation suscite l'enthousiasme dans la mesure où ces derniers sont vécus comme une instance de « pratique » ou de « célébration » de la culture autochtone.

### **3. La participation au niveau local : puiser dans le registre des rites autochtones**

À partir du récit présenté en début de chapitre, nous avons constaté la reproduction d'un espace de socialisation populaire dans les dispositifs participatifs. Ce constat est aussi celui d'autres études menées sur le sujet dans le continent latino-américain (Goirand, 2015 ; Sa Vilas Boas, 2013). Le facteur distinctif du cas étudié ici est l'importance de la variable ethnique. La relation établie entre les représentants autochtones et les agents du gouvernement dessine une dynamique d'ethnicisation, entendue comme un processus commandité par des agents ou des dispositifs externes qui produisent des aspects ethniques et des effets de normalisation de l'ethnique (Boccaro, 2007, 2011). En effet, les agents de la participation non seulement expriment verbalement la différence ethnique, mais transforment aussi cette représentation à travers des éléments et des actes concrets. Par exemple, nous constatons l'attention toute particulière portée par les organisateurs à la composante « autochtone » des réunions. Celle-ci fait l'objet d'une exposition qui transparait clairement dans l'organisation matérielle des réunions qui accordent une large place aux manifestations culturelles connues pour appartenir aux coutumes et traditions autochtones. Le rapport réalisé par le CNCA sur la consultation autochtone indique que ces actions ont été menées de façon réfléchie et concertée pour assurer la « pertinence culturelle » du processus. Le rapport signale, par exemple, que l'un des aspects protocolaires sur lesquels une attention particulière est portée concerne à la fois les lieux de réunions et les conditions logistiques, de façon à ce qu'ils « baignent dans une ambiance de pertinence culturelle » (CNCA, 2016, p. 180). Ainsi, le niveau central de l'Unité des peuples autochtones du CNCA suggère aux équipes régionales « de privilégier des services d'alimentation avec pertinence culturelle »

(CNCA, 2016, p. 228). De la même manière, dans certaines régions, des médiateurs interculturels<sup>486</sup> ont été intégrés aux équipes de consultation. Le rapport du CNCA (2016, p. 94) indique qu'ils ont joué un rôle fondamental, car ils ont

assuré la médiation et fait des recommandations afin de mettre en place des actions pour donner plus de pertinence culturelle au processus, dans la mesure où ils connaissaient la langue et les protocoles socioculturels de chaque peuple, ainsi que les sensibilités spécifiques à chaque territoire en ce qui concerne leur relation avec les organismes de l'État. Dans de nombreux endroits, cette médiation culturelle a eu un rôle fondamental pour déjouer les méfiances et encourager un dialogue sincère entre les deux parties<sup>487</sup>.

Comme dans le cas décrit en début de ce chapitre, la « pertinence culturelle » apparaît dans le choix du local où se réalise la réunion (une *ruka*, par exemple) (voir photographies n°14) et/ou dans les aliments choisis par les organisateurs pour le déjeuner et les pauses café (voir photographies n°15). En cherchant à offrir un cadre convivial et culturellement pertinent à la consultation autochtone, des agents du gouvernement manifestent leur préoccupation vis-à-vis du public autochtone : ils prennent soin du cadre des réunions, donnent de l'attention aux pratiques culturelles et cherchent ainsi à favoriser les relations entre les acteurs de la consultation. À l'instar de l'éthique du *care*, les fonctionnaires s'orientent d'après ce qui peut conforter les relations interpersonnelles et développer les interactions sociales (Zielinski, 2010). Cette dimension implique un travail, avec ce que cela implique de professionnalisme, qui peut être évalué plus ou moins bien. En effet, si la « pertinence culturelle » est un aspect auquel les organisateurs peuvent accorder une attention particulière, elle peut être différemment reçue ou évaluée. Certains membres des peuples autochtones et/ou des équipes de terrain de la consultation signalent une

---

<sup>486</sup> Le processus de consultation mené par le CNCA a eu l'appui de traducteurs et/ou de médiateurs (*facilitadores*) interculturels lorsque les peuples autochtones le sollicitaient. C'est le cas du peuple aymara d'Arica, de Parinacota et de Tarapacá, du peuple mapuche du Bío-Bío, de l'Araucanía et de la région Métropolitaine, ou encore du peuple rapa-nui. Voir : CNCA, 2016, *Dialogo de las Culturas. Consulta previa a los pueblos indígenas para la creación del ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio*, p. 342. Disponible en ligne, sur : <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/dialogo-culturas.pdf> [consulté le 15 décembre 2017].

<sup>487</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Un rol fundamental para el proceso fue el desempeñado por los(as) facilitadores(as) interculturales, que cumplieron la función de mediar y recomendar acciones para otorgar mayor pertinencia cultural al proceso, dado que conocían tanto los idiomas y los protocolos socioculturales de cada pueblo, como las sensibilidades específicas de cada territorio, respecto a la relación con organismos del Estado. En muchos lugares esta mediación intercultural ocupó un papel trascendental para destrabar desconfianzas y posibilitar un diálogo sincero entre ambas partes* ».

mise en scène forcée de la pertinence culturelle dans les procédures de consultation. Par exemple, dans le cas de la consultation menée par le MINDES dans la région de l'Araucanía, les chercheurs de l'ICSO (2016, p. 29) observent une certaine méconnaissance de la part de certains fonctionnaires du gouvernement concernant les mécanismes visant à mener une consultation culturellement pertinente. Les auteurs expliquent que

leur vision de la pertinence culturelle se présente plutôt dans un sens folklorique et est reliée au fait "d'introduire du *pebre* ou des *sopaipillas* dans les réunions ou rencontres", et ne prend pas en compte les éléments culturels tels que la structure politique et culturelle ancestrale, le fonctionnement des communautés en tant qu'organisations autonomes, ou encore le respect de leur temps<sup>488</sup>.

D'après ces mêmes auteurs, l'une des raisons qui expliquerait cette défaillance serait le rôle discret tenu par l'organe de l'État ayant une expérience et une compétence plus grande en la matière, la CONADI, dans la planification et la mise en œuvre de la consultation autochtone.

---

<sup>488</sup> Traduction de l'espagnol par l'auteure : « *su visión de la pertinencia cultural se muestra más bien en un sentido folklórico y lo relacionan con "poner pebre y sopaipillas en los encuentros y reuniones", pero no toma en consideración elementos culturales como son la estructura político y cultural ancestral, el funcionamiento que tienen las comunidades como roganizaciones autónomas y el respeto a sus tiempos* » (ICSO, 2016, p. 29).



*Photographie 14 : Consultation autochtone dans une ruka*

Intérieur de la *ruka* de Vichuquén, région du Maule, où se tient l'une des réunions de la consultation autochtone du ministère du Développement social.



*Photographie 15 : « Cocktail ethnique »*

Table de la pause-café garnie de produits typiques Mapuche. Réunion de consultation autochtone du ministère du Développement social à Vichuquén, région du Maule<sup>489</sup>.

<sup>489</sup> Source photographies 14 et 15: Archives de la Consultation autochtone du MINDES de la région du Maule.

Le symbolique à toute son importance dans les dispositifs participatifs visant les classes populaires. Marion Carrel (2007, 2013), au sujet des dispositifs de participation français visant les pauvres, observe que, dans la conception de la « participation construite »<sup>490</sup>, la participation est conçue comme une « pratique contre-nature », soit comme un processus à construire, ce qui suppose d'y consacrer du temps, de l'argent et des dispositifs spécifiques. Sur le plan pratique, le recours à des « artifices d'égalité » permet de renverser l'asymétrie entre les personnes éloignées de la parole publique et celles qui décident et mettent en œuvre les politiques publiques. Parmi ces « artifices », le « développement de relations de familiarité entre des individus appartenant à des mondes habituellement opposés permet de rétablir un minimum de confiance personnelle et interpersonnelle » (Carrel, 2007, p.107). Carrel pointe ainsi l'importance de la « familiarité » entre usagers et agents de services publics afin d'atténuer le pouvoir administratif dans la relation de service. Dans le cas étudié ici, les outils « ethniques » pour construire des relations de confiance sont d'autant plus importants que les autochtones appartiennent à la catégorie de la population la plus pauvre du Chili et que la méfiance constitue une disposition caractéristique de la relation qu'ils entretiennent avec l'État. En ce sens, cette « ingénierie participative » (Carrel, 2007, p. 100) a été une démarche particulière entreprise par les équipes régionales pour créer un cadre propice à l'établissement d'un dialogue avec les autochtones. Cette volonté de créer une atmosphère de confiance se dévoile aussi dans des mesures prises par les équipes de la région de l'Araucanía qui, en plus des dispositions citées auparavant, ont aussi garanti : l'absence de policiers ; une intervention restreinte de la presse dans les espaces de réunion ; la présence systématique d'observateurs externes ; la disposition en forme de cercle pour qu'autorités traditionnelles et autorités gouvernementales soient assises ensemble et au même niveau ; des panneaux d'information bilingues à l'entrée des établissements ; et la présence de traducteurs pouvant intervenir si nécessaire (CNCA, 2016, p. 343).

Les réunions des consultations autochtones montrent en tous cas qu'on ne laisse pas aux agents du gouvernement le soin de tout faire. Le public autochtone ne saurait être dessaisi de ces

---

<sup>490</sup> Marion Carrel (2007, p.100) distingue quatre positions dans les modalités d'organisation de la participation des habitants : 1) la participation qui n'a pas besoin d'être organisée (tout existe déjà pour que le citoyen s'exprime, vote et fasse des réclamations) ; 2) l'injonction participative (la participation est une question sociale et non politique. Les habitants sont perçus comme « inadaptés ». Il s'agit de les mettre à niveau pour qu'ils se comportent en citoyens) ; 3) la participation citoyenne (il n'est pas nécessaire d'agir auprès des citoyens, ce sont les institutions qui doivent accepter de partager le pouvoir) ; 4) La participation construite (la participation est une question d'apprentissage collectif et nécessite donc une ingénierie participative).

rencontres. De fait, ces derniers revêtent les habits traditionnels pour assister aux réunions (cf. photographie n°16), mangent, récitent, chantent, jouent des instruments, bref, célèbrent la culture autochtone.



Photographie 16 : Habits traditionnels et partage d'un maté

Partage d'un maté dans le public autochtone lors d'une réunion de consultation autochtone du ministère du Développement social à Pelluhue, dans la région du Maule. La femme à la droite de la photographie porte des ornements en argent (serre-tête, boucles d'oreilles et pendentif) traditionnels des Mapuche.<sup>491</sup>

À l'initiative des autochtones, des cérémonies propitiatoires sont organisées au début des réunions, témoignant d'une appropriation culturelle de l'espace et du temps. Par exemple, des rituels autochtones ont lieu dans les parcs ou jardins des lieux de rencontre (*rukas*, écoles ou mairies). Ces cérémonies sont destinées aux participants de la réunion de consultation, mais, dans la mesure où elles peuvent avoir lieu dans des lieux publics (places, parcs, bâtiments gouvernementaux), elles sont suivies par le public des consultations, ainsi que par les passants qui se trouvent dans ces lieux pour des raisons diverses (voir photographies n°17 et 18). Des rites, des chants et des danses d'autochtones, habillés selon l'usage « traditionnel » (*mantas*, ou ponchos, *trariloncos*, ou serre-tête), s'en suivent au fur et à mesure du déroulement des cérémonies. Par exemple, le *Machi* (guérisseur traditionnel et autorité religieuse) fait une *rogativa* (supplication) devant un *canelo* (arbre sacré pour les Mapuche) accompagné de son

<sup>491</sup> Source: Archives de la Consultation autochtone du MINDES de la région du Maule.



*kultrun* (instrument de musique) et par des hommes et des femmes participant activement aux danses et chants traditionnels<sup>492</sup>. Après le rituel, le *Machi* tente de traduire et d'expliquer la cérémonie aux profanes, suite à quoi la bienvenue est officiellement souhaitée aux représentants du gouvernement (voir photographies n° 17 et 18).



*Photographie 17 : Cérémonie mapuche à Curicó*

Cérémonie (*rogativa*) sur la Plaza de Armas de Curicó lors d'une réunion de la consultation autochtone du ministère du Développement social<sup>493</sup>.

<sup>492</sup> Pour une description de cérémonies Mapuche contemporaines voir par exemple : Bengoa J., 2012, "Memoria y rito. El nguillatun y el We Tripantü entre los Mapuche", in Bengoa J., *et al*, *Mapuche. Procesos, políticas y culturas en el Chile del Bicentenario*, p. 195-214.

<sup>493</sup> Source: Archives de la Consultation autochtone du MINDES de la région du Maule.



*Photographie 18 : Cérémonie mapuche à Talca*

Cérémonie (*rogativa*) dans le Parc Estero Piduco de Talca, devant des totems Mapuche (*chemamull*), lors d'une réunion de consultation autochtone du ministère du Développement social<sup>494</sup>.

De la même façon, dans le cadre de la rencontre nationale tenue à Valparaiso pour clôturer le processus de consultation, la matinée de la première journée est réservée aux cérémonies propitiatoires des différentes délégations (CNCA, 2016, p. 342). Nous sommes là face à une exposition culturelle manifeste. D'après Bengoa (2012, p.193), dans le contexte contemporain d'« émergence autochtone », les autochtones non seulement vivent dans leur culture mais, au même temps, doivent la représenter ; « c'est ce qui arrive toujours dans les processus de contact », affirme l'auteur<sup>495</sup>.

En définitive, le décodage des rapports de travail bureaucratique dans les formes de sociabilité et

<sup>494</sup> Source: Archives de la Consultation autochtone du MINDES de la région du Maule.

<sup>495</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure: “*Las comunidades ya no solamente viven en su cultura sino que al mismo tiempo deben representarla; es lo que ocurre siempre en los procesos de contacto*” (Bengoa, 2012, p.193).

d'affectivité propres au monde mapuche est bâti sur une lecture des interactions en termes de comportements de dominants-dominés, dont le risque est de circonscrire la vision des sujets autochtones à celle d'individus éloignés des codes de l'État, voire comme des sujets purement « folklorisés ». À travers la mise en place des dispositifs participatifs, l'État a certainement aidé à rendre visible la culture autochtone. Mais, pour ce faire, s'est opérée une réification de la différence culturelle, le risque étant de fixer des aspects ethniques qui « rentrent dans le programme “politiquement correct” de promotion de la diversité culturelle de l'État » (Gajardo, 2009, p.120). Le rapport de domination se reproduirait ainsi en sélectionnant des expressions identitaires qui s'en tiennent à une perspective de « récupération culturelle » (liée aux spécialités culinaires, aux chants ou danses traditionnelles, etc.), au détriment d'autres questions, telles que l'autodétermination ou le territoire. La question qui se pose est donc celle de savoir dans quelle mesure les autochtones parviennent à transformer leur image et à exercer une influence de façon à faire reconnaître leurs droits. Ne pourrions-nous pas déceler, au-delà de la récupération folklorisante dans laquelle risque de tomber la représentation de la culture autochtone dans ces espaces, une autre dimension, plus subjective, dans ces rites, musiques, vêtements et gestes associés à la culture autochtone ? Quel est l'intérêt, pour les autochtones, de participer activement du processus de visibilisation de leur culture ?

#### **4. La portée symbolique et politique des rencontres autochtones**

La centralité des manifestations ethniques (la place importante des repas traditionnels, des « cocktails ethniques », mais aussi des rites, musiques et traditions relevant de la culture mapuche) suppose de s'intéresser aux usages et aux formes d'appropriation de la participation institutionnelle.

##### ***4.1 Motivations des participants autochtones***

###### **A. Revitalisation et valorisation de la culture autochtone**

Dans les paragraphes qui suivent, nous souhaitons approfondir, à partir de l'étude des motivations

des participants autochtones, la réflexion sur les dispositifs participatifs en tant que rituels sociaux ethniques. Le questionnaire appliqué lors d'une réunion régionale de consultation du CNCA tenue dans la région du Maule en février 2015 apporte des éléments complémentaires à la réflexion (graphique n°4). Il permet notamment d'aller au-delà de la seule interprétation instrumentale ou « décalée » par rapport aux codes bureaucratiques des comportements du public dans les réunions locales. L'une des questions de ce questionnaire portait sur ce qui avait suscité l'intérêt des personnes pour les consultations autochtones, et plus particulièrement sur les raisons de leur participation (« qu'est-ce qui vous a amené à participer aux réunions de consultation ? »). Les principales raisons avancées par les participants autochtones pour expliquer leur participation dans ce type de réunions s'appuient sur des arguments à caractère ethnique et démocratique. La majorité des réponses porte sur des aspects identitaires, ainsi que sur des motivations relatives à l'opportunité de contribuer au changement social. Ainsi, sur les quinze autochtones qui ont répondu au questionnaire, sept mettent en avant le fait de « participer à un espace convivial dans lequel la culture autochtone est présente et célébrée » et la possibilité « d'influencer les décisions concernant les projets consultés ». Trois d'entre eux signalent le fait de pouvoir « connaître et échanger avec d'autres autochtones et associations autochtones ». La motivation reposant sur la mobilisation de l'identité autochtone se retrouve donc reliée à la valorisation du caractère démocratique du processus de consultation. Dans ce sens, nous pouvons penser ces démarches à caractère ethnique comme des modalités possibles d'appropriation individuelle et collective de la participation autochtone qui n'excluent pas une forme de politisation – politisation qui réside justement dans la (re)construction et l'affirmation d'une appartenance ethnique, ainsi que dans la mobilisation et la valorisation ethnique, tout en rendant manifeste une capacité à la vie démocratique chilienne.

Les réponses données à cette question sont à mettre en relation avec celles portant sur les « apprentissages » issus du processus de consultation (« Quels apprentissages tirez-vous du fait d'avoir participé aux réunions de consultation ? »). La grande majorité (douze réponses sur quinze) signale un apprentissage de « la vision en matière d'art, de patrimoine et de droits des peuples autochtones ». En revanche, les réponses concernant des apprentissages sur les « mécanismes pour faire entendre ma voix » (deux personnes sur quinze) ou sur « le fonctionnement des institutions » (une personne sur quinze) sont marginales. Autrement dit, au-delà des objectifs de la consultation autochtone – contribuer à la construction d'un projet social les concernant –, les participants interrogés apprécient le dispositif institutionnel de consultation

en ce qu'il leur permet d'approfondir leurs connaissances en matière ethnique. La participation serait aussi un moyen de refonder un lien identitaire. Il s'agit là d'un espace civique et démocratique dans la mesure où il leur permet de vivre, de pratiquer, d'apprendre et de partager la culture autochtone. Il est donc question de s'engager dans une démarche démocratique entendue comme une instance de revitalisation identitaire. À cet égard, l'un des délégués autochtones de la commune de Curicó signale à propos des réunions des processus de consultation autochtone qu'il a

préféré les réunions organisées par le MINDES à celles du CNCA. Le MINDES a organisé des réunions régionales et non pas locales. Du coup, il y avait plus de gens, elles étaient plus massives et nous avons réalisé des cérémonies, des *nguillatun* [cérémonies]. Et c'est un travail considérable : en tant que *lonko* [chef] qui les dirigeait, je m'y suis préparé pendant plus d'une semaine. [...] Dans le sud, ma communauté me critique. Ils critiquent le fait de réaliser des cérémonies dans ce cadre. Je les comprends, mais pour moi c'est important. C'est comme le fait de donner des cours de *mapudungun* dans l'école de la commune. Ils me disent : « la culture ne se vend pas ». Mais c'est aussi important de faire connaître notre culture, qu'elle se maintienne en vie ; et réaliser [ces actions], c'est une façon de faire vivre notre culture (Délégué autochtone, entretien personnel, Talca, janvier 2015).

Ce témoignage illustre un double propos : se réappropriier les éléments de la culture mapuche étant donné que les autochtones ont le sentiment de les avoir perdus au cours des intégrations dans la société chilienne ; et, en même temps, faire reconnaître cette culture comme élément essentiel de leur identité distinctive. Il apparaît important, pour les autochtones, d'utiliser la « culture » et ses expressions comme autant de symboles de ralliement qui permettent de donner une matérialité, une existence au groupe. Dans ce sens, les manifestations culturelles visent à produire un collectif autour d'une identité et d'intérêts communs. En parallèle, la mise en avant de la culture n'est pas uniquement orientée vers l'intérieur du collectif autochtone. Il importe aussi de réifier, de rendre palpable et visible une culture rendue largement invisible pour l'extérieur. Les réunions de consultation autochtone sont dès lors vécues par certains autochtones comme une opportunité de favoriser l'émergence d'un nouveau discours sur eux-mêmes, de promouvoir une image valorisante et de manifester publiquement leur « orgueil ethnique » (Baeza, 2012). Pourtant, cette démarche révèle aussi la situation ambiguë dans laquelle les participants autochtones se trouvent engagés avec ce type de dispositifs. Alors que les autochtones s'efforcent de montrer ce qui fait la spécificité de leur culture, ils s'appuient sur une

grammaire à double tranchant : ces manifestations peuvent être perçues comme « folkloristes » et peuvent être incomprises par un public profane qui ne partage pas le savoir nécessaire pour en percevoir le sens. Pour sortir de cette dualité, nous pourrions nous demander si le retour aux traditions dans ces espaces de participation interculturels n'aurait pas une portée politique, en tant qu'instrument d'affirmation identitaire et de distinction de la société chilienne ou globale (Bengoa, 2012).

Afin d'analyser la portée symbolique et politique de ces actions, faisons un détour par la période de la dictature de Pinochet pour rappeler la cécité des autorités quant au caractère politique des manifestations culturelles Mapuche à cette époque. D'après Michael Barbut (2016, p. 312),

pris entre la stratégie de contournement des instances répressives du régime militaire interdisant l'expression du conflit politique dans l'espace public et une volonté d'affirmation de la culture mapuche historiquement dévalorisée, la principale organisation mapuche Ad Mapu, a mené des actions de mobilisation des communautés en s'appuyant sur des cérémonies et expressions culturelles considérées comme inoffensives par le gouvernement militaire. Ces mobilisations visaient à convaincre les communautés de s'opposer à la division de leur communauté et plus tard de participer à la lutte contre le régime militaire.

En d'autres termes, le régime militaire a ainsi permis, malgré lui, la création d'un espace de contestation et de résistance mapuche à l'encontre de la dictature. De la même façon, Le Bonniec (2009) affirme que les tribunaux (oraux) sont devenus, dans l'actualité, des espaces de résistance et de re-significations culturelles. À travers l'analyse d'un jugement antiterroriste ayant eu lieu dans le Tribunal de Temuco en 2004, l'auteur montre que certaines pratiques des accusés mapuche, de leur défense et de leurs proches ont pour objectif de résister de façon originale à la répression. Par exemple, des cérémonies propitiatoires sont organisées à l'entrée des tribunaux pour les accusés et leurs avocats. Ces derniers boivent une boisson appelée *lawen*, préparée pour cette occasion par la *machi*, à base de *foye*, une plante utilisée dans la culture mapuche. Réalisé publiquement, ce rituel permet de réaffirmer la spécificité culturelle des accusés et de rompre avec les représentations produites par l'accusation au cours du procès. En particulier, celle qui présente les accusés comme n'étant pas des Mapuche, mais comme des individus qui réalisent des délits en utilisant le nom du peuple mapuche et qui ont des conduites terroristes. L'auteur observe aussi de nombreux détails (des vêtements, des cris, des chants et des instruments de

musique traditionnels) qui rendent compte d'actions, volontaires ou pas, de subvertir ou de « mapuchiser » l'ordre juridique. En particulier, Le Bonniec décrit comment les accusés mapuche parviennent à imposer leur propre cérémonial (respecter l'ordre dans la prise de parole qui revient en premier lieu au *lonko*, s'exprimer en *mapudungun*, etc.) à l'intérieur du jugement oral particulièrement rigide.

Dans un contexte différent, ne pourrions-nous pas voir, dans l'investissement participatif des autochtones et dans la mobilisation de l'autochtonie au sein des dispositifs de consultation, un registre d'énonciation du politique ? D'après Bello (2004, p. 124),

la politique dans les mouvements autochtones est, comme dans d'autres secteurs de la société, une politique qui utilise divers moyens d'expression et formes de mobilisation, mais sa caractéristique centrale est la large utilisation de la symbolisation<sup>496</sup>.

De ce point de vue, la danse, la musique, les rites, etc., sont des pratiques qui évoquent dans le présent des éléments du passé qui sont ainsi reconstitués comme des manifestations d'une identité actuelle. En ce sens, et en suivant Bello (2004), les symboles utilisés par les autochtones acquièrent une portée politique, comme la mise en valeur d'une culture propre ou l'affirmation et la légitimité face à l'État. En découle un usage politique de la culture, tel qu'exprimé par Jaime Huenún dans cet extrait d'entretien :

Le mérite [des procédures de consultation] réside, à mon sens, dans le fait que les discours qui s'y tiennent soient politiques. Le discours de la femme qui est employée de maison et qui nous raconte comment elle prépare une *cazuela* [plat traditionnel chilien] est, pour moi, un discours politique. La femme qui me parle de ses rêves, de son *peuma* [« illusion » en *mapudungun*] ou de récits tels que « lorsqu'un de mes proches va mourir, j'entends un son, une espèce de sifflet qui me rend sourde de l'oreille droite », ça devient une réunion politique. Dans une réunion politique conventionnelle, ces récits seraient pris comme une sorte de folie, on dirait : « Madame, vous êtes à côté de la plaque ». Mais nous, en tout cas moi, je l'écoute, je l'écris, ça fait partie de la conversation et du caractère sérieux avec lequel on assume cette tâche. Non pas à cause du caractère extraordinaire des récits, mais parce qu'on voit dans chacun de ces récits un processus politique, une biographie qui se manifeste par le biais de ces discours

---

<sup>496</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *La política en los movimientos indígenas es, como en otros sectores de la sociedad, una política que usa diversos medios de expresión y formas de movilización, pero su característica central es el empleo profuso de la simbolización* » (Bello, 2004, p. 124).

(Jaime Huenún, responsable de la consultation autochtone du CNCA de la région Métropolitaine, entretien personnel, février 2016).

Jaime Huenún transpose sa tâche d'« intellectuel autochtone » dans l'espace des dispositifs participatifs. En effet, il appréhende les dispositifs de consultation comme un espace politique où surgit l'altérité. Dans la lignée de Zapata (2005), nous pouvons dire que cette construction identitaire finit par rendre digne et visible un type de savoir qui se développe dans l'oralité : croyances, contes ou cérémonies sont désormais fixés par l'écriture afin de circuler dans d'autres secteurs de la société (cf. chapitre 6). Ce rapport aux témoignages de Mapuche sur leur culture et leur histoire fait donc preuve d'une résistance, ne serait-ce que discursive. Elle rend manifeste la volonté de l'interviewé de remettre en question le système de représentation dominant qui octroie une place subalterne à la connaissance mapuche, ce que Huenún exprime ainsi : « Dans une réunion politique conventionnelle, ces récits seraient vus comme une sorte de folie ». C'est dans ce sens que nous pouvons affirmer que les fonctionnaires et le public autochtone des consultations ont retrouvé un terrain de lutte et de revendication commun dans les espaces de la participation autochtone institutionnalisée pour combattre les structures dominantes qui pèsent sur les autochtones.

Plus encore, à travers cette lutte au sein des nouvelles structures participatives s'ouvriraient de nouvelles formes d'articulation aux structures politiques communautaires. Il semble en effet que l'émergence de la participation autochtone – dont la légitimité se fonde sur une mise en œuvre des politiques publiques avec « pertinence culturelle » – favorise la réactivation d'anciennes institutions considérées comme disparues depuis plusieurs décennies. Par exemple, la proposition méthodologique pour la consultation autochtone du CNCA suggère d'utiliser la notion de « *parlamentos* » (« parlements ») pour nommer les réunions de la procédure. Ce nom reprend un ancien modèle de dialogue entre les communautés autochtones et les autorités, fondé sur l'histoire mapuche<sup>497</sup>. Ce concept a été réadapté à la réalité socioculturelle de certaines régions, telle l'Araucanía, où les rencontres ont été localement baptisées « *ngütramkawün* », soit une conversation interculturelle entre la société mapuche et l'État<sup>498</sup>. Ces « *parlamentos* », dans le contexte des consultations, sont définis comme

<sup>497</sup> Pour une discussion bibliographique sur la question des « *parlamentos* » ou « *koyang* », voir : Contreras Painemal, C., 2014, « Los parlamentos mapuche en la literatura científica » *Lengua y Literatura Inodamericana*, n°16, p.91-112.

<sup>498</sup> CNCA, 2016, *Dialogo de las Culturas*, p. 91.



un dialogue respectueux et fraternel entre égaux, avec pour objectif de parvenir à un accord sur certains sujets, et prenant fin lorsque les parties parviennent à un accord, ce qui implique que le parlement puisse se prolonger en termes d'horaires, dans le respect de paramètres adéquats<sup>499</sup>.

De la même manière, dans la région du Maule, lors des discussions locales pour définir la méthodologie des réunions de consultation, il est fréquemment fait référence aux institutions politiques comme le *trawün* (réunion politique en langue mapuche) pour concevoir ces nouveaux espaces de délibération<sup>500</sup>. En définitive, ces nouvelles modalités d'intervention étatique sont l'occasion de puiser dans un savoir ancestral tout en permettant de réactualiser et de porter haut l'étendard des anciennes traditions et institutions autochtones.

## B. Opérer un renversement du stigmat

Si l'on considère que, pendant longtemps, « les Mapuche urbains n'ont eu ni espaces ni moyens pour prendre des initiatives visant à affirmer publiquement leur spécificité et revaloriser leur image » (Barril, 2003, p. 140), ces dispositifs seraient alors une opportunité pour combattre la vision stigmatisée dans laquelle ils ont longtemps été cantonnés (peu éduqué, ivrogne, paresseux, violent, terroriste, etc.). En effet, nous observons au sein de la participation institutionnelle, un souci de « renversement du stigmat », « processus au terme duquel une identité jusque-là cachée, refoulée, plus ou moins honteuse ou réduite à l'image d'une nature se transforme en affirmation culturelle visible et assumée » (Wieviorka, 2001, p. 42). Stigmat qui dans le cas étudié repose sur une vision stéréotypée sur laquelle s'appuient les discriminations largement ressenties par la population autochtone et par la société chilienne<sup>501</sup>. Preuve en sont les nombreux témoignages recueillis au cours de l'enquête et évoquant des expériences de discrimination. Par

---

<sup>499</sup> CNCA, 2016, *Dialogo de las Culturas*, p. 92.

<sup>500</sup> Archives du CNCA : « Consulta indígena 2014 a los pueblos indígenas para la creación del Ministerio de la Cultura », Informe n° 1, 2014, Región del Maule.

<sup>501</sup> D'après l'étude d'opinion (ICSO-Universidad Diego Portales, 2012), il existe cependant des différences quant à la perception de la discrimination vis-à-vis des autochtones au sein de la société chilienne et tout particulièrement au sein de l'élite politique. La société chilienne dans son ensemble perçoit la discrimination envers les Mapuche comme plus importante que ne la perçoit l'élite politique. Et, au sein de l'élite politique, environ 55 % des parlementaires du parti de droite, l'UDI, considèrent qu'il n'y a pas de situations de discrimination envers les Mapuche dans les tribunaux, les hôpitaux, les forces armées, l'emploi ou les relations avec la police, tandis que les parlementaires de gauche reconnaissent la discrimination subie par les Mapuche.

exemple, Margarita, une déléguée autochtone, interrogée sur les effets des dispositifs de consultation sur l'image publique des autochtones, nous retrace un épisode de discrimination :

Les réunions [de consultation autochtone] nous ont permis de connaître plus de gens, plus de Mapuche. Parfois, t'as l'impression qu'il y a peu de Mapuche dans cette région, mais on s'est rendu compte qu'il y a beaucoup de Mapuche, mais que beaucoup continuent à nier leur identité parce qu'ils ont honte à cause de l'humiliation qu'ils ont toujours vécue. Par exemple, j'ai mon fils, vous l'avez vu, Miguel, l'autre jour, il m'a raconté qu'il y avait un camarade de classe qui lui disait que tous les Mapuche étaient moches. Et il arrivait tous les jours, au bord des larmes, en me disant : « Tu sais maman, mon camarade Ricardo, il m'a dit : "Mapuche moche. Tous les Mapuche sont moches" ». [...] C'est très douloureux pour moi, en tant que mère et Mapuche. Lui aussi il vit la discrimination, à son âge ! Ça veut dire que cet enfant l'a entendu chez lui, parce qu'un enfant de 8 ans qui a une mentalité pareille... ça peut venir que de chez lui. Et on est en 2016 ! C'est une honte ! C'est comme ce que je te racontais avant, c'est une honte d'être payé 140 000 pesos [environ 200 euros]. Qu'est-ce que tu fais avec ça ?! 50 000 pesos [environ 70 euros] partent déjà rien que dans le transport ! Ça, je le vis comme une discrimination (Déléguée autochtone, entretien personnel, Curicó, mars 2016).

Le début de ce témoignage évoque l'un des effets plus ou moins inattendus du dispositif participatif : le fait que, pour les autochtones, ces instances leur aient permis de dépasser la « honte à cause de l'humiliation qu'ils ont toujours vécue » et d'apparaître publiquement en tant que Mapuche. Or, ce renversement est d'autant plus difficile que la domination et les stéréotypes à l'égard des Mapuche sont encore bien ancrés dans les esprits. L'intervention d'une déléguée mapuche au cours d'une réunion du CNCA à Cauquenes est à cet égard particulièrement parlante :

Plusieurs personnes sont venues nous voir : des gérants d'entreprises, des hommes d'autres entités publiques, d'un peu partout. Ils viennent nous proposer leur soutien. Ils nous disent : « On est avec vous, on vous donne notre soutien ». Mais, en fait, ils viennent que pour espionner, pour voir si on est des « révolutionnaires » ou pas ! Ils viennent que pour ça... pour voir si tu vas brûler une forêt, parce que c'est comme ça qu'ils nous ont catalogués, nous les Mapuche, comme des incendiaires, des mythomanes, des terroristes... et j'en passe... Ils nous disent : « On va travailler avec vous, on va faire ça, ce projet-là, puis un autre »... Mais, deux mois plus tard, rien ne se passe. Ils ont tous disparus ! C'est ça le problème (Déléguée autochtone, réunion de consultation du CNCA, Constitución, octobre 2014).

La discrimination évoquée dans ces témoignages est d'ailleurs largement perçue par la société chilienne. D'après une enquête réalisée par le PNUD, un tiers des autochtones interrogés déclare avoir été victime de discrimination pour des raisons ethniques et deux tiers des non autochtones disent avoir été témoins d'une expérience de discrimination à l'égard d'autochtones<sup>502</sup>. Les stéréotypes relatifs aux autochtones, et particulièrement aux Mapuche, sont en effet largement présents au Chili. Un bon exemple réside dans la criminalisation des mouvements autochtones (Aylwin, 2005, 2013) opérée par les médias dominants et par l'État chilien (Richards, 2010) (voir chapitre 2). Dans ce contexte, les discours et manifestations propres aux traditions autochtones viennent appuyer leurs initiatives pour promouvoir et revaloriser leur culture et identité au sein de la société chilienne. À cet égard, Barril (2003, p. 154), dans son étude « Transformer sa propre image » concernant des initiatives d'associations Mapuche dans l'espace public chilien, affirme que

L'expérience de contact entre Mapuche et la société chilienne a conduit à la formulation de stéréotypes sur un registre différent de celui du folklore. Longtemps, les Mapuche urbains, dans leurs interactions quotidiennes (chercher un emploi, démarches administratives, etc.) faisaient l'expérience d'être une « minorité » en butte à des pratiques d'exclusion sociale. Ce renvoi d'une image méprisante de soi a été subi et transmis de génération en génération migrante. Dans ce contexte, les attentes des Mapuche envers l'espace public chilien ne se limitent pas à une reconnaissance culturelle qui risquerait de les enfermer dans le folklore national. Ils tentent aussi de destituer le regard dévalorisant.

Si l'identité mapuche a été historiquement vécue sur le mode de la stigmatisation, la promotion de la culture mapuche vise à transformer cette vision dévalorisante et à construire une autre définition de soi sur la base de la dignité. Si l'investissement d'autochtones dans le processus de consultation étudié ici s'inscrit pleinement dans cette perspective, il nous semble que la déconstruction de ce regard dévalorisant passe aussi par la mise en avant du caractère civique et notamment dialogique des autochtones. À cet égard, José Ancán, chef de l'unité de consultation autochtone du CNCA, exprime clairement la disposition des autochtones au dialogue, contrairement à l'image conflictuelle qui s'est construite concernant les autochtones, et en particulier les Mapuche :

---

<sup>502</sup> PNUD, 2013, *Primera encuesta de relaciones interculturales*. Disponible en ligne, sur : <http://www.onu.cl/onu/wp-content/uploads/2013/10/Primera-Encuesta-de-Relaciones-Interculturales-PNUD-2013.pdf> [consulté le 18 mai 2018].

[Dans le cadre de cette consultation,] nous avons créé la possibilité d'un dialogue fluide et d'une participation autochtone avec un organe de l'État dans le cadre d'une discussion honnête. Et cela a eu pour conséquence, pour nous, d'assumer – et ce fut l'un de nos plus grand apprentissages – la colère des gens, la méfiance et le désespoir du monde autochtone, notamment des mondes mapuche et aymara, envers l'État. Et ce fait, qui aurait pu gâcher le processus, nous a renforcés. Un des grands apprentissages de l'institution est qu'elle compte désormais avec l'expérience d'un exercice concret et réel d'écoute, d'écoute participative. [...] Et, en faisant cela, nous n'avons bien entendu pas inventé la poudre... Tous ceux qui sont liés au monde autochtone [...] savent que, depuis l'époque coloniale, et même depuis les Espagnols, le monde autochtone a toujours discuté. Il n'a jamais été réticent à la discussion, à créer un accord avec l'État, ou avec la couronne espagnole, ou avec les gouverneurs de l'époque coloniale, ou avec le président de la République, ou avec qui que ce soit. Le monde autochtone a toujours dialogué, il a toujours été ouvert au dialogue. Et il faut mener une réflexion sur ce sujet. Nous avons pris pour argent comptant l'idée d'un conflit éternel. Si nous assumons qu'il y a un conflit, bel et bien réel, je l'assume, nous l'assumons, il existe, certes, mais l'ouverture au dialogue et la capacité de conversation sincère et honnête existe aussi<sup>503</sup>.

En définitive, l'engagement dans les procédures participatives dévoile une volonté plus ou moins explicite de changement des représentations sociales. Les dispositifs participatifs seraient, de ce point de vue, des espaces permettant de développer une nouvelle relation politique avec l'État et la société dominante, fondée sur un processus de revalorisation et de revitalisation de la culture autochtone, d'une part, et sur la démonstration de la capacité des autochtones à participer à la vie civique chilienne, d'autre part. Dès lors, l'ethnicisation à l'œuvre dans les dispositifs participatifs ne se produit pas sans contradiction. Elle contribue à reproduire des rapports de domination en circonscrivant la culture autochtone à un objet ou un statut qui risque de tomber dans le registre d'un discours essentialiste. En même temps – et c'est là que se situe toute l'ambiguïté –, la mobilisation, dans ces espaces interculturels, de stéréotypes propres aux cultures autochtones peut également être l'occasion d'introduire des significations nouvelles de l'altérité. Il s'agit de déconstruire le regard dévalorisant porté historiquement sur les autochtones au profit d'une re-signification ethnique en termes plus positifs. De la même façon, une « démarche de distinction » (Baeza, 2012) est aussi présente dans les actions des autochtones participant aux processus

---

<sup>503</sup> José Ancá, chef de l'Unité de consultation autochtone du CNCA, lors du Séminaire « La consulta previa a los pueblos indígenas en el ámbito de la cultura: experiencias y aprendizajes » organisé par l'Université UDP, le 6 novembre 2015. Disponible en ligne, sur : <https://www.youtube.com/watch?v=oQfNGzQrDiU&feature=youtu.be> e <https://www.youtube.com/watch?v=AKyyWXZz1sU&feature=youtu.be> [consulté le 15 décembre 2015].

consultatifs.

## **4.2. De l'invisibilité à la visibilité sociale**

### A. L' « apparition » des Mapuche du Maule

Au cours de notre enquête de terrain dans la région du Maule, force est de constater que, pour les autochtones, l'un des enjeux de la consultation est leur reconnaissance en tant que « Mapuche du Maule », tel que manifesté dans les trois témoignages suivants :

Je pense que les réunions du CNCA devraient être comme celles du MINDES. Que nous soyons tous ensemble, toutes les organisations du Maule, parce que c'est la seule façon de savoir ce que les autres pensent et de donner une opinion collective, parce que Cauquenes peut penser une chose et Talca une autre. Nous allons peut-être nous contredire et nous ne parlerons pas d'une seule voix ; et c'est important pour construire un accord. Si nous sommes tous ensemble, nous pourrions plus rapidement construire un consensus chez les autochtones. C'est, du moins, mon opinion. [...] Je comprends que votre intention [en s'adressant au gouvernement] est celle de se rapprocher le plus possible de nous, de venir chez nous et de nous éviter un déplacement, mais je pense que le mieux serait de nous réunir tous ensemble, toutes les associations autochtones de la région. Je pense que les autochtones de la région du Maule ont les mêmes besoins. Et nous devons construire une voix autochtone régionale (Délégué autochtone, réunion de consultation du CNCA, Constitución, octobre 2014).

L'un des principaux sujets qui nous convoque au niveau régional est la reconnaissance des Mapuche de la région du Maule. On est nombreux, environ 50 000, mais on n'a pas d'existence administrative, on dépend administrativement de Cañete. [...] Et, à travers ces consultations, c'est la thématique autochtone au niveau régional qui a été mise en avant. C'est important pour une région qui n'est pas habituellement reconnue comme « autochtone » (Délégué autochtone, entretien personnel, Talca, janvier 2014).

C'est comme s'il y avait un degré de « mapuchisme » différent en fonction de la connaissance culturelle, des noms. J'ai la sensation qu'il y a une sorte de mépris à l'égard des Mapuche qui ont pas les deux noms [paternel et maternel] Mapuche, à l'égard de ceux qui vivent dans des zones urbaines, ou de ceux qui connaissent pas la langue mapuche. C'est une sorte de discrimination entre nous-mêmes. Un

jour, quand on a reçu des Mapuche du sud, je leur ai dit qu'on [les Mapuche du Maule] subissait une double discrimination : celle des Chiliens et celle des Mapuche du sud parce qu'on est urbains, ou parce qu'on vit pas dans la région de l'Araucanía. Alors, dans notre récupération [rescate] culturelle, on récupère une culture mapuche de la région [du Maule], on recrée une culture mapuche picunche, car c'est la culture de cette région (Délégué autochtone, entretien personnel, Talca, janvier 2015).

Ces témoignages dévoilent l'émergence d'un sentiment identitaire régionalement désagrégé et non plus uniquement unifié autour du terme « mapuche ». Cette autodénomination en tant que « Mapuche du Maule » illustre l'affirmation d'une identité ethnique spécifique. José Ancán constate à cet égard que

La division culturelle régionale est un autre facteur à prendre en compte dans le devenir des peuples autochtones. Il est intéressant de voir que les gens s'identifient tant à un peuple qu'à une région : « je suis Mapuche du Bío-bío », « je suis Mapuche de l'Araucanía », « je suis Mapuche du Maule ». En effet, des milliers d'autochtones sont « apparus » dans le Maule – région qui était considérée comme sans autochtones, mais plutôt comme une région de huasos [paysans des zones agricoles] – ; et 20 000 Mapuche sont apparus ! C'est un constat : aujourd'hui il y a des organisations Mapuche dans les quinze régions du pays<sup>504</sup>.

Dans le cas du Maule, la compréhension de ce phénomène est à mettre en relation avec leur faible historicité et leur forte invisibilité dans la société *maulina*. D'une part, le Valle Central, ou vallée centrale, du Chili est représenté comme le « berceau de la nationalité chilienne » où la société autochtone a disparu au profit de la société *criolla*<sup>505</sup> (Bengoa, 2012). D'autre part, il faut aussi considérer l'enjeu territorial. Les communautés Mapuche se sont historiquement concentrées dans des territoires situés plus au sud, délimités par la région du Bío-bío. C'est là que se trouvent, depuis la Ley Indígena, les « terres autochtones » conférées par les *Títulos de merced* ainsi que par les concessions de l'État. N'ayant donc pas de « terres autochtones », la présence d'autochtones dans la région du Maule n'a été formellement reconnue qu'en 2012 – date à laquelle est créée, à travers la Ley Indígena, la première communauté autochtone du Maule, la communauté mapuche Folil Mapu. Enfin, les Mapuche ayant immigré dans la région du Maule

<sup>504</sup> José Ancán, chef de l'Unité de consultation autochtone du CNCA, lors du Séminaire « La consulta previa a los pueblos indígenas en el ámbito de la cultura: experiencias y aprendizajes » organisé par l'Université UDP, le 6 novembre 2015.

<sup>505</sup> Se dit des individus d'origine européenne, et notamment espagnole, nés au Chili.

en provenance de l'Araucanía connaissent une invisibilité sociale conditionnée par l'impossibilité de reproduire leurs pratiques culturelles de la vie en communauté au sein de la ville (Vergara, 2016). En revanche, ce discours unificateur qui attribue des caractéristiques propres et exclusives aux Mapuche du Maule cache leur hétérogénéité par rapport à leur histoire et à la signification qu'ils donnent à leur ethnicité. Schématiquement, il est possible d'identifier la présence de deux groupes. D'un côté, l'un d'eux correspond à un lignage qui remonte aux peuples autochtones présents dans ce territoire avant la colonisation<sup>506</sup>. Ayant perdu les modes de vie et activités traditionnelles de leurs ancêtres, leur nom de famille (par exemple Calquín) attesté comme étant « mapuche » constitue, dans ce cas, le critère déterminant pour être reconnu comme « autochtones ». Leurs activités associatives sont désormais centrées sur la « récupération culturelle » afin de pouvoir restaurer une identité autochtone reniée, négligée ou oubliée. D'un autre côté, l'autre groupe, numériquement plus important, est constitué d'autochtones immigrés, provenant de la région de l'Araucanía, qui ont été attirés par l'industrie agroalimentaire de la région. La communauté Folil Mapu de Curicó, qui regroupe des membres d'un groupe familial appartenant à la communauté mapuche Miguel Huentelén de Collipulli (région de l'Araucanía) et qui a décidé de s'installer définitivement dans la région centrale en est un exemple<sup>507</sup>. La structure politico-culturelle de cette communauté d'origine serait en grande partie maintenue. Par conséquent, l'enjeu de leur organisation réside dans la construction d'un espace pour « exprimer, actualiser et renforcer l'identité ethnique » (Vergara, 2016) afin de préserver un mode de vie mis en péril par l'immigration.

En définitive, à la lumière des dispositifs institutionnels de participation autochtone, émergent ou ré-émergent des autochtones dans la région du Maule – autochtones que l'histoire et l'anthropologie chiliennes considéraient comme « physiquement » disparus ou complètement assimilés à la culture nationale. Ce processus de (re)construction et d'actualisation identitaire d'un groupe ethnique n'est en aucun cas isolé<sup>508</sup>, tel que nous le allons le voir à travers l'exemple des Afro-descendants.

---

<sup>506</sup> C'est-à-dire des ethnies Picunche, Lafkenche et Promaucae.

<sup>507</sup> Une part importante des membres des communautés autochtones du sud du pays émigre vers les régions centrales pour travailler temporairement dans des activités agricoles. Bengoa et Caniguán (2011) estiment qu'approximativement 23 % de la population mapuche âgée de 20 à 50 ans et habitant dans des communautés Mapuche travaillent de façon temporaire dans des travaux de récolte de fruits dans la vallée centrale du Chili.

<sup>508</sup> Voir par exemple le cas de la reconnaissance légale de l'ethnie diaguita : Gajardo A., 2009, « Qui de la culture ou de la loi fait l'ethnie ? Esquisse de réflexion en cours sur la (re)connaissance légale de l'ethnie diaguita », *Tsantsa*, 2009/14, p. 113-123.

## B. La constitution d'un public « afro-descendant »

Le phénomène de reconstruction, d'affirmation et de distinction identitaire au sein du collectif « peuples autochtones » vaut tout particulièrement pour les Afro-descendants<sup>509</sup>, dont l'invisibilité dans laquelle ils ont été historiquement enfermés est combattue au Chili depuis les années 1990, et plus vigoureusement depuis les années 2000. Le cas de la participation des Afro-descendants au dispositif de consultation du CNCA montre clairement comment ce dernier est devenu une instance politique, un « espace de citoyenneté » (Gundermann, 2003), où la reconnaissance ethnique est un enjeu central. C'est ce qui se dégage des témoignages suivants :

Lorsque nous avons reçu l'invitation du CNCA, nous nous sommes dit « le CNCA se jette dans la gueule du loup, car s'ils nous invitent, ils nous reconnaissent ! » [...] Lorsque ce processus a débuté, nous l'avons pris comme un cadeau, comme une bénédiction de nos ancêtres ; nous pouvions désormais avancer dans le processus de reconnaissance. Car, si un processus de consultation est mené auprès des Afros dans ce domaine, il faut le faire dans tous les domaines. [...] Cela a été une expérience extraordinaire, car environ 200 Afro-descendants ont participé. Des organisations sociales et politiques afro-descendantes, ainsi que des communautés ancestrales comme celle du Valle de Azapa, ont eu de la visibilité [...]. De ce fait, le conseil de la Culture validait non seulement les organisations légalement constituées, mais aussi les communautés ancestrales et les Afro-descendants en général. Les Afros ont été respectés, la conscience de l'identité afro a été reconnue<sup>510</sup>.

[L'intégration de la communauté afro-descendante de la région d'Arica-Parinacota au processus de consultation autochtone du CNCA] est un droit du peuple afro-descendant ; ce n'est pas une faveur. Par ailleurs, nous sommes face à un processus important de participation citoyenne qui est digne d'être soutenu et valorisé. Ceci étant, nous revendiquons la reconnaissance [des Afro-descendants] par l'État chilien, ce qui n'est pas la même chose. Notre communauté a subi la discrimination et a été invisibilisée pendant des décennies. Aujourd'hui encore, beaucoup pensent qu'il n'y a pas d'Afro-descendants dans ce pays, avec une histoire et des traditions propres. C'est une histoire qui n'a pas fini d'être racontée. Par conséquent, tout processus de consultation est le bienvenu, en particulier dans un domaine aussi

<sup>509</sup> Au Chili, il n'existe pas de recensement officiel national de la population afro-descendante. D'après la première enquête de caractérisation de la population afro-descendante réalisée par l'Institut national de statistiques (INE), il y aurait en 2013, dans la région XV Arica-Parinacota, autour de 8 500 personnes d'origine afro-descendante, ce qui correspond à 4,7 % de la population totale de la région (source : [www.ine.cl](http://www.ine.cl)).

<sup>510</sup> Intervention de Cristian Baez de l'association afro-descendante Lumbanga lors du Séminaire « La consulta previa a los pueblos indígenas en el ámbito de la cultura: experiencias y aprendizajes » organisé par l'Université UDP, le 6 novembre 2015.



fondamental que la culture, les arts et le patrimoine (Extrait d'une interview avec Marta Salgado, voir photographie n°19).

## AFRODESCENDIENTES

DE ARICA Y PARINACOTA

IR AL INICIO | PORTADA | NOTICIAS | ACTAS | DOCUMENTACIÓN | MULTIMEDIA | RELATOS | ENTREVISTAS

### Entrevistas



#### Entrevista ARICA Y PARINACOTA: Marta Salgado Henríquez

¿Qué le parece esta incorporación de la comunidad afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota en la Consulta Previa para la creación del futuro Ministerio de Cultura?

Este es un derecho del pueblo afrodescendiente, no un favor que se nos está haciendo. Por otra parte, estamos frente a un proceso importante de participación ciudadana que es digna de apoyar y destacar. Ahora, nosotros buscamos el reconocimiento por parte del Estado de Chile, lo que no es lo mismo. Nuestra comunidad ha sido discriminada e invisibilizada por décadas. Todavía muchos no saben que existen afrodescendientes en este país, que tienen historia y tradiciones particulares. Esta es una historia que aún no se termina de contar. Por lo tanto, todo proceso de participación es bienvenido, especialmente en un área trascendental como la cultura, el arte y el patrimonio.

### *Photographie 19 : Les Afro-descendants dans la consultation autochtone du CNCA*

Extrait de l'interview de Marta Salgado (Afro-descendante, présidente de l'association « Oro Negro ») publiée sur le site internet de la consultation autochtone du CNCA<sup>511</sup>.

Il faut comprendre l'enthousiasme exprimé par les dirigeants afro-descendants pour leur inclusion dans le processus de consultation autochtone dans le contexte de l'engagement des associations afro-descendantes du Chili depuis les années 2000. Cette année-là, des Afro-descendants de la région d'Arica sont invités à la conférence de la CEPAL, « Santiago +5 », en vue de la préparation de la conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et les formes connexes d'intolérance, réalisée à Durban en 2001. Marta Salgado, membre fondateur de l'ONG « Oro Negro » (« Or Noir »), témoigne à ce sujet :

<sup>511</sup> L'intégralité de l'interview est disponible en ligne, sur : <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/afrodescendientes/entrevistas/1255> [consulté le 15 décembre 2017].

On est allés à la conférence de la CEPAL, le président Lagos était présent et on lui a demandé s'il y avait des Noirs au Chili et il a répondu que non. Alors la délégation des Noirs s'est levée et on a dit que si : on existe ! Ça a été notre naissance publique. On est retournés à Arica et on a fondé l'organisation Oro Negro<sup>512</sup>.

Dès lors, les Afro-descendants du Chili prennent conscience de leur identité et participent à la construction du mouvement afro-descendant pour reconstruire leur identité, revendiquer leur passé et exiger leur reconnaissance par l'État chilien. C'est lors de cette conférence que le terme « afro-descendant » est décidé : « *entramos negros y salimos afro-descendientes* » (« nous sommes entrés noirs et nous sommes sortis afro-descendants ») explique Cristian Baez, membre de l'organisation Lumbanga<sup>513</sup>. Le terme « afro-descendant » – catégorie qui émane d'un accord international – est approprié en tant qu'instrument d'une stratégie politique et identitaire pour rendre visibles les Noirs du Chili<sup>514</sup>. Ainsi, alors que, en raison d'un processus historique de « *chilenización* » (Castro, 2008) caractérisé par l'invisibilité et l'auto-négation des Afro-descendants, il est couramment répandu dans la société chilienne « qu'il n'y a jamais eu de Noirs au Chili »<sup>515</sup>, un mouvement d'auto-reconnaissance et de reconstitution identitaire s'est renforcé au début des années 2000 (Espinosa, 2013), tel qu'en témoigne l'essor d'associations de descendants d'esclaves<sup>516</sup> et de manifestations culturelles publiques et touristiques<sup>517</sup> réalisées par ces organisations. Au Chili, l'axe central de la lutte des Afro-descendants repose sur la revendication de leur reconnaissance par l'État chilien comme groupe ethnique à part entière. L'un des moyens d'y parvenir est leur inclusion dans les recensements nationaux. En effet, les associations afro-descendantes voient dans le recensement de 2012 un mécanisme pour les rendre

---

<sup>512</sup> Marta Salgado, membre de l'association « Oro Negro », entretien personnel, décembre 2015.

<sup>513</sup> Intervention de Cristian Baez de l'association afro-descendante Lumbanga lors du séminaire « La consulta previa a los pueblos indígenas en el ámbito de la cultura: experiencias y aprendizajes » organisé par l'Université UDP, le 6 novembre 2015.

<sup>514</sup> Conférence régionale « Santiago+5 », réalisée au Chili en 2000 en vue de la préparation de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et les formes connexes d'intolérance réalisée à Durban en 2001.

<sup>515</sup> À l'encontre de cette idée reçue, Wormald affirme qu'en 1871 les « Noirs » et « métisses de noirs » représentaient 58 % de la population d'Arica, soit 1 602 personnes sur un total de 2 768 habitants. À Azapa, ils en comptent 455 sur un total de 590 habitants, tandis que les « Blancs » ne représentaient que 23,9 % de la population de cette ville. Voir : Wormald, A., 1969, *El mestizo en el corregimiento de Arica*. Ediciones Ráfaga, Santiago de Chile.

<sup>516</sup> Citons par exemple la création des associations « Oro Negro » en 2001, « Lumbanga » en 2003 et « Arica Negra » en 2005.

<sup>517</sup> À titre d'exemple, en 2003, pour la première fois, un carnaval afro est organisé dans les rues de la ville d'Arica. En 2004, un circuit touristique, « la route de l'esclave », est créé, retraçant les racines afros d'Arica à travers le parcours d'espaces symboliques et géographiques qui représentent des événements marquants de l'histoire de l'esclavage noir à Arica et dans les vallées de Lluta et d'Azapa.

visibles, et donc pour faire reconnaître leur existence. Leur idée est alors de « faire ajouter une question au formulaire du recensement, en dehors des catégories indiennes, pour permettre aux individus de s'auto-identifier en tant qu'Afro-descendants » (Baeza, 2012, p. 139). Si l'Institut national de statistiques (INE) du Chili se montre réticent à l'intégration des Afro-descendants dans le recensement de 2012, dans la région d'Arica-Parinacota, la population afro-descendante est recensée en 2013<sup>518</sup>.

C'est dans ce contexte que l'unité de consultation du CNCA, tout en sachant que la Ley Indígena ne les reconnaît pas en tant qu' « ethnie », « peuple » ou « tribu », se réfère à la Convention n° 169 pour inviter la communauté afro-descendante de la région d'Arica-Parinacota. En effet, la Convention n° 169 de l'OIT concerne les peuples autochtones et tribaux, sans que ceux-ci soient clairement définis. Elle précise toutefois certains critères<sup>519</sup> et mentionne l'auto-identification comme un aspect primordial. Or, la population afro-descendante du Chili revendique ce caractère tribal. Dès lors, pour le chef de l'Unité de consultation autochtone du CNCA, l'inclusion des Afro-descendants s'impose : « C'est une réalité, il y a des Noirs au Chili. Ça ne peut plus être nié »<sup>520</sup>. Et ce d'autant plus que le conseil de la Culture et des Arts, à travers le FONDART (fonds public pour le financement de projets artistiques) ou le programme « Tesoros Humanos Vivos » (« Trésors humains vivants »), a soutenu plusieurs initiatives portées par des associations afro-descendantes<sup>521</sup>. De plus, il faut comprendre cette démarche dans un contexte plus général : la création d'un ministère de la Culture n'était pas une revendication propre au monde autochtone, et la crainte de l'équipe de la consultation était que les autochtones ne s'intéressent pas au processus d'élaboration du projet de loi. De ce fait, le processus de consultation du CNCA a été présenté comme

une opportunité pour le monde autochtone de créer une politique nouvelle, de créer de nouveaux droits. On a transformé le processus de consultation du CNCA en une opportunité pour générer un débat qui allait au-delà du sujet du ministère de la Culture (José Ancán, chef de l'Unité de consultation autochtone du CNCA, entretien personnel, décembre 2014).

C'est dans ce contexte que le CNCA crée une catégorie spécifique au sein de son public, celle

---

<sup>518</sup> Rapport disponible sur : [www.ine.cl](http://www.ine.cl) [consulté le 11 décembre 2017].

<sup>519</sup> Mentionnons par exemple : avoir un mode de vie traditionnel, avoir une culture et des modes de vie différents des autres segments de la population nationale (en termes de mode de subsistance, de langue, de coutumes, etc.), ou encore avoir une organisation sociale ou des lois propres.

<sup>520</sup> José Ancán, chef de l'Unité de consultation autochtone du CNCA, entretien personnel, décembre 2014.

<sup>521</sup> José Ancán, chef de l'Unité de consultation autochtone du CNCA, entretien personnel, décembre 2014.

d’Afro-descendants. Cette population acquiert ainsi une place à part entière dès le début du processus de consultation, comme en témoigne la page d’accueil du site de la consultation autochtone du CNCA où les Afro-descendants sont clairement différenciés des neuf peuples autochtones officiellement reconnus au Chili (voir photographie n°20). Plus concrètement, le CNCA réalise 88 réunions dans la région d’Arica-Parinacota, dont vingt consacrées à la communauté afro-descendante. Ces rencontres ont réuni un total de 172 organisation autochtones, dont quinze regroupant des Afro-descendants<sup>522</sup>.



*Photographie 20 : Page d'accueil de la consultation autochtone du CNCA*

Page d’accueil du site internet de la consultation autochtone du CNCA (<http://consultaindigena.cultura.gob.cl/>). Les dix icônes en haut de la page permettent d’accéder aux processus de consultation menés auprès des neuf peuples autochtones reconnus par la Ley Indígena (Aymara, Quechua, Atacameño, Colla, Diaguita, Rapa Nui, Mapuche, Yagan et Kawésqar). Un dixième icône est ajouté pour les Afro-descendants.

Cette visibilité donnée aux Afro-descendants et à leurs revendications est également perceptible dans les accords réalisés lors des réunions de la consultation autochtone menées par le CNCA. Par exemple, les comptes-rendus des réunions témoignent des efforts concrets des participants afro-descendants en vue de l’affirmation de leur identité spécifique et de la reconnaissance de leur existence. Un signe discret, mais révélateur de cette démarche identitaire, est la demande

<sup>522</sup> CNCA, 2016, *Dialogo de las Culturas*, p. 122.

toute particulière rapportée dans le compte-rendu de l'une de ces rencontres du processus de consultation :

Pour donner plus de pertinence culturelle, nous demandons à la coordination de la consultation autochtone d'assurer des produits *azapeños* (du Valle de Azapa) pour les collations de la prochaine réunion, signe qui renforce l'identité de notre peuple tribal afro-descendant<sup>523</sup>.

Autrement dit, toute manifestation identitaire pouvant permettre d'affirmer leur identité distinctive est appréciée. De plus, plusieurs des points accordés lors des réunions internes aux Afro-descendants témoignent de cette quête de visibilité (voir encadré n°3) :

Accords <sup>524</sup>	Réunion
« Nous exigeons que le processus de consultation réalisé par le conseil de la Culture et des Arts rende visible l'existence du peuple afro-descendant dans la région d'Arica-Parinacota et au niveau national »	Compte-rendu de la 1 <sup>ère</sup> rencontre afro-descendante (01/10/2014)
« L'organisation Oro Negro observe que le document "Indication Substitutive" fait seulement référence aux peuples autochtones, tandis que la communauté afro-descendante n'est pas mentionnée. L'assemblée sollicite son intégration dans tout le texte de l'Indication Substitutive de l'avant-projet de loi qui crée le ministère de la Culture, des Arts et du Patrimoine »	Compte-rendu de la 2 <sup>ème</sup> rencontre afro-descendante (18/10/2014)
« Inclure la proposition de création de la "Journée des Afro-descendants" »	Compte-rendu de la 4 <sup>ème</sup> rencontre afro-descendante (12/12/2014)

*Encadré 3 : Accords des Afro-descendants*

Finalement, l'affirmation de leur identité spécifique en vue de la reconnaissance des Afro-

<sup>523</sup> Accord consigné dans le compte-rendu de la réunion réalisée le 23 février 2015 à San Miguel de Azapa.

<sup>524</sup> L'ensemble des comptes-rendus des réunions concernant les Afro-descendants sont disponibles sur le site de la consultation autochtone : <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/afrodescendientes/actas> [consulté le 15 décembre 2015].

descendants par l'État chilien se cristallise dans l'accord national du processus de consultation autochtone du CNCA, signé à Valparaiso le 22 mars 2015. En premier lieu, le nom de cet accord (« Consulta previa, libre e informada a los pueblos originarios Aymara, Quechua, Atacameño, Koya, Diaguita, Rapa Nui, Mapuche, Yagan, Kawésqar y la comunidad afro-descendiente de Arica y Parinacota, sobre la indicación sustitutiva al proyecto que crea el ministerio de Cultura ») place au même niveau la communauté afro-descendante et les peuples autochtones officiellement reconnus par la loi. Néanmoins, pour en arriver là, les Afro-descendants ont dû faire face à l'opposition de certains délégués autochtones. Preuve en est le désaccord manifesté par les délégués Mapuche de la région de Valparaiso lors de la réunion nationale, tel que consigné dans cet extrait du compte-rendu de la séance :

Les régions de Valparaiso et de l'Île de Pâques signalent leur dissension quant à l'inclusion du peuple afro-descendant – avec tout le respect qu'ils méritent – dans la catégorie de peuple autochtone originaire du territoire du Chili.

En réponse, un représentant de la communauté afro-descendante signale qu'ils mènent une lutte pour être inclus en tant que peuple tribal, sans chercher à concurrencer les peuples originaires, et qu'ils auraient, comme les autres peuples, le droit d'être écoutés et considérés.

En réponse aux dissensions présentées par des représentants du peuple mapuche de la région Valparaiso, d'autres représentants autochtones manifestent leur soutien aux Afro-descendants. Pour mettre fin à ces divergences, et sur la base d'une reconnaissance, par tous, du droit de la communauté afro-descendante d'exiger leurs droits envers l'État, il est décidé comme point d'accord que<sup>525</sup> :

L'État encouragera la reconnaissance des Afro-descendants de la région d'Arica et de Parinacota ayant une condition tribale, en accord avec la Convention n° 169 de l'OIT, et leur important apport à l'identité culturelle du Chili (paragraphe 4 de l'accord national)<sup>526</sup>.

De la même façon, mais cette fois-ci au sein de l'État, il existe des divergences quant à la prise en compte des revendications des Afro-descendants. À cet égard, nous avons vu que le CNCA et le MINDES ne se sont pas alignés quant à l'inclusion des Afro-descendants dans leurs processus de consultation respectifs. Ce constat est critiqué par l'Institut des droits de l'homme du Chili et par les Afro-descendants eux-mêmes, tel qu'exprimé lors d'une réunion de la consultation autochtone

<sup>525</sup> CNCA, 2015, *Sistematización encuentro nacional de consulta previa a los pueblos indígenas para la creación de la nueva institucionalidad cultural*. Disponible sur : <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/sistematizacion-encuentro-nacional-consulta-previa.pdf> [consulté le 15 décembre 2015].

<sup>526</sup> Document disponible en ligne sur : <http://consultaindigena.cultura.gob.cl> [consulté le 15 décembre 2017].

du CNCA :

Un commentaire général sur le processus est réalisé : en tenant compte de l'expérience avec l'institution publique, nous constatons qu'il n'existe pas de volonté d'encourager une politique publique orientée vers le peuple afro-descendant. Il est question d'actions spécifiques contradictoires, exprimées par exemple dans la non-prise en compte de la Convention n° 169 par le MINDES dans sa procédure de convocation, contrairement à l'inclusion des Afro-descendants réalisée par le CNCA dans la leur<sup>527</sup>.

En définitive, l'émergence de cette nouvelle identité ethnique est le résultat d'un processus d'ethnogenèse, dans la mesure où l'émergence des Afro-descendants est le fruit d'une dynamique sociohistorique spécifique (Espinosa, 2013). Cette dynamique est indissociable d'un processus d'ethnicisation dans lequel les méthodes (statistiques, octroi de fonds pour des projets culturels, sélection des publics de la consultation, etc.) mobilisées par les agents de l'État chilien ont contribué à la production de la catégorie même d'« Afro-descendant ». Les institutions – dans ce cas, le dispositif participatif – peuvent donc influencer les processus d'émergence d'entités ethniques spécifiques, autant que les mécanismes politiques qui les structurent.

### C. Une demande de participation politique

L'inclusion dans le processus participatif des peuples autochtones et tribaux a ceci de distinctif : elle pose la revendication toute particulière d'être reconnus comme entités collectives et comme des acteurs sociaux sur la base de leurs différences ou de leur identité singulière, tout en sollicitant leur entrée dans la vie politique nationale, c'est-à-dire dans la participation institutionnelle et, par ce biais, dans les politiques publiques à leur profit. En ce sens, le discours de la reconnaissance est indissociable de celui de la représentation au sein des organes de l'État. Par exemple, dans le cas des Afro-descendants, la reconnaissance légale leur donnerait le droit d'être représentés au sein de la CONADI et, par là, d'avoir accès aux bénéfices accordés par la Ley Indígena. Ainsi, au cours des processus de consultation, il est question d'une demande de proximité des organes administratifs de l'État, tel que manifesté dans la pétition adressée à la présidente de la République :

---

<sup>527</sup> Compte-rendu de la troisième rencontre des Afro-descendants réalisée le 15 novembre 2014.

Présence de la CONADI ou du ministère des Peuples autochtones dans chaque région du pays.

Création d'un Conseil des peuples autochtones, dans lequel seront représentés les neuf peuples autochtones reconnus actuellement : Aymara, Quechua, Atacameño, Diaguita, Mapuche, Rapa Nui, Kamésqar, Yagan et Kolla, ainsi que ceux qui seront reconnus dans le futur, conformément aux normes de la Convention n° 169 de l'OIT, et dans d'équivalentes conditions<sup>528</sup>.

Dans ce sens, la mise en avant de l'identité ethnique peut être perçue comme « une ressource pour l'action » (Bartolomé, 2004) dans la mesure où l'ethnicité apparaît comme une ressource mobilisable dans la conquête de biens économiques. Il s'agit là d'une lecture instrumentaliste qui ne voit que l'expression d'un opportunisme stratégique d'un groupe de personnes face aux bénéfices potentiels obtenus par la reconnaissance officielle en tant qu' « ethnie ». Cependant, cette approche ne permet pas de rendre compte de la complexité du phénomène et, notamment, de la dimension politique : la demande d'intégration au sein des organes de l'État permettrait d'assumer explicitement une condition subalterne que l'on souhaite renverser en vue d'une dignité nouvelle. De ce fait, les dispositifs participatifs ne sont pas seulement des espaces de discussion des thématiques de la consultation autochtone. Y émerge également une série de débats et de demandes propres à l'agenda politique des organisations autochtones (Cea et Fuentes, 2016, p. 182). De ce point de vue, ces dispositifs ont une influence sur l'espace et les mécanismes de la politique autochtone. En effet, parmi les débats tenus au sein des dispositifs participatifs, la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones et de leurs droits est bel et bien présente. Par exemple, dans leurs demandes adressées à la présidente de la République, les délégués des peuples autochtones mentionnent :

Convocation à une assemblée constituante pour la création d'une nouvelle Constitution qui inclut la reconnaissance constitutionnelle des peuples autochtones du territoire chilien.

Conditions pour garantir des quotas de participation politique pour les peuples autochtones au sein du Congrès national<sup>529</sup>.

De la même façon, l'étude de l'ICSO (2016, p. 35-36) sur la procédure de consultation autochtone conduite dans le cadre de la création du ministère des Affaires autochtones constate

---

<sup>528</sup> Points huit et dix des demandes adressées par les délégués des peuples autochtones à la présidente de la République dans un document joint aux accords nationaux de la consultation du CNCA.

<sup>529</sup> Points un et trois des demandes adressées à la présidente de la République dans un document joint aux accords nationaux de la consultation du CNCA.



que, dans la région de l'Araucanía,

les participants, en plus de discuter les projets [de loi] en consultation, ont réalisé un alinéa dans leur contre-proposition, qui contenait les demandes historiques qu'ils avaient en tant que membres du peuple mapuche. En ce sens, l'expérience de la consultation préalable dans la région de l'Araucanía est parvenue à construire un espace de débat en accord avec les exigences des membres des peuples, en parvenant à poser de manière institutionnalisée les demandes fondamentales pour le mouvement mapuche, c'est-à-dire, entre autres, la dérogation des décrets de consultation, la récupération du territoire, les droits en eau et l'auto-détermination. Les membres du peuple mapuche se sont appropriés cet espace de dialogue pour mettre en évidence le fait que les espaces de communication avec l'État ont été déficitaires et tardifs, car la création d'un ministère et du Conseil ou des Conseils sont des mesures qui correspondent à une phase de reconnaissance de droits collectifs qui est en retard par rapport à d'autres pays du continent. On pouvait donc s'attendre à ce que ces sujets soient présentés dans ces instances de dialogue, car ils constituent des sujets importants pour les communautés, et tout particulièrement dans le cas de l'Araucanía<sup>530</sup>.

Il est intéressant de noter que cet enjeu des procédures de consultation comme plateforme pour rendre (une nouvelle fois) visibles les revendications autochtones vis-à-vis de l'État chilien ne semble pas présent dans d'autres pays (Cea et Fuentes, 2016). En effet, au Chili, les demandes autochtones manifestées dans ces dispositifs de consultation sont plus étendues que celles analysées dans les cas péruvien (Diez, 2016) et colombien (Orduz, 2016) par exemple. Pour comprendre cette différence, il convient de rappeler le statut des peuples autochtones au niveau constitutionnel. À la différence de la Colombie et du Pérou, la Constitution du Chili ne reconnaît pas les peuples autochtones ni aucun de leurs droits. De la même façon, l'absence de mécanismes de représentation politique autochtone au sein des différentes instances politiques de prise de décision (Parlement, gouvernements locaux, etc.) est une autre variable à prendre en compte.

---

<sup>530</sup> Traduit de l'espagnol par l'auteure : « *Los participantes además de discutir los proyectos que se estaban consultando, realizaron un apartado en su contrapropuesta que contenía las demandas históricas que como miembros del pueblo Mapuche tenían. En este sentido, la experiencia de la Consulta Previa en la región de La Araucanía logró construir un espacio de debate acorde a lo exigido por los miembros de pueblos, logrando plantear de manera institucionalizada las demandas fundamentales para el movimiento mapuche, es decir: derogación de los decretos de consulta, recuperación del territorio, derechos de agua, autodeterminación, entre otras. Los miembros del pueblo mapuche se apropiaron de este espacio de diálogo para evidenciar que los espacios de comunicación con el Estado han sido deficientes y tardíos, pues la creación de un Ministerio y Consejo o Consejos, son medidas que corresponden a una fase de reconocimiento y derechos colectivos que está retrasada respecto de otros países del continente. Era de esperar que estos temas se presentaran en estas instancias de diálogo, pues constituyen temas de importancia para las comunidades y en especial en el caso de la Araucanía* » (ICSO, 2016, p. 35-36).

D'après Cea et Fuentes (2016), le manque de représentants autochtones au sein du Parlement et du Sénat affecte significativement la présence de discussions nationales concernant la thématique autochtone. En définitive, l'exclusion des peuples autochtones des institutions représentatives de l'État chilien permet de mieux comprendre la présence de ces revendications politiques dans les dispositifs de consultation.

### *Conclusion*

En conclusion, les instances de consultation autochtone mises en place par les organes institutionnels en accord avec la Convention n° 169 de l'OIT représentent des dispositifs d'intervention de l'État qui tendent à ouvrir un nouvel espace de gestion politique où le social est codé en termes ethniques. Parallèlement, ces dispositifs se transforment en de nouveaux espaces de lutte symbolique et politique en opérant une critique et une reformulation des représentations et classifications associées au sujet autochtone. Dans ce sens, l'étude de ces dispositifs permet d'appréhender de façon dynamique les identités ethniques et leur relation avec l'État, en mettant en lumière les mécanismes au travers desquels les identités se dessinent, les ethnies se structurent et les relations politiques se constituent. En effet, la mobilisation de l'autochtonie, entendue comme registre d'énonciation du politique, au sein des dispositifs participatifs pose la question du sujet politique dans le cadre d'un rapport juridique à l'État et à la souveraineté (Bellier, 2009). De ce point de vue, et tel que constaté par Bellier (2007) dans l'espace des Nations unies, les arènes de la participation institutionnelle représentent une scène publique utile à la construction de l'autochtonie comme discours politique pour la revendication de nouveaux droits. Les autochtones saisissent ainsi les dispositifs participatifs, dont les limites sont manifestes, pour les transformer en opportunités pour s'exprimer, donner à voir une (nouvelle) représentation d'eux-mêmes et donner de la visibilité à leurs existence et revendications.

Les enjeux autour de la consultation autochtone au Chili vont donc bien au-delà des seules questions de mise en œuvre du droit à la consultation et de la méthodologie participative. Une lecture en termes de gouvernementalité<sup>531</sup> (Gourgues, Rui et Topçu, 2013) nous permet d'opérer

---

<sup>531</sup> D'après Gourgues, Rui et Topçu (2013, p. 23-24), « La gouvernementalité renvoie à la jonction toujours aléatoire et incertaine entre "rationalité gouvernementale", prétendant exercer une influence directe ou indirecte sur le comportement des individus, et une "subjectivation", qui conduit les individus à s'associer (consciemment ou non) ou à résister à ces prescriptions comportementales. Dans ce sens, la participation peut être abordée comme un point d'ancrage d'une gouvernementalité contemporaine. Dans tout dispositif

un questionnement plus général, en vue de conclure par une réflexion autour des mutations des « manières » de gouverner des autochtones ou de ce que Boccara (2007) appelle plus précisément « l'ethno-gouvernementalité », cette nouvelle technologie de pouvoir qui vise le bien-être des autochtones tout en agissant sur leurs conduites. Les instruments que nous avons étudiés ont permis d'ouvrir de nouveaux espaces institutionnels d'influence et surtout d'introduire une composante ethnique dans les rapports entre gouvernants et gouvernés autochtones. Pour autant, la situation des peuples autochtones au Chili n'a pas avancée de manière significative. Il serait en effet exagéré ou prématuré de conclure que les dispositifs participatifs issus de la Convention n°169 ont substantiellement changé la condition politique des autochtones au Chili. D'une part, nous avons vu que les dispositifs émanant de la Convention n° 169 ne résolvent pas la problématique autochtone dans son ensemble. Les revendications et la contestation autochtone persistent en dehors et à l'intérieur de ces instruments. Nous pouvons ainsi dire, à l'instar de Gourgues, Rui et Topçu (2013, p. 16), que

le caractère fragile et incomplet des espaces publics institutionnalisés ne fait pas de doute : non seulement ils n'épuisent jamais les rapports de pouvoir ou de domination, mais plus fondamentalement, ils demeurent traversés par les tensions inhérentes au fait démocratique.

D'autre part, ces dispositifs constituent des expériences fragmentées, c'est-à-dire faiblement encadrées dans l'action gouvernementale. Il s'agit là d'innovations circonscrites, voire marginales, car portées de façon singulière (par le CNCA ou des ministères sectoriels), et qui « n'ont pas imprégné le système politique »<sup>532</sup> dans son ensemble. Ces initiatives, bien que réelles et ayant produit des effets, ne serait-ce que dans l'affirmation manifeste de la participation autochtone, demeurent hétérogènes et incertaines. S'agit-il d'un événement marquant un processus inachevé d'extension des droits autochtones qui demanderait à être approfondi et confirmé par la suite ? C'est là une question qui mérite d'être étudiée dans le long terme pour pouvoir formuler des hypothèses plus générales sur la participation autochtone dans l'action publique au Chili.

---

de participation, on verrait se déployer à la fois une nouvelle façon de gérer les “flux civiques” – policer les protestations, canaliser les vellétés de participation, stimuler des comportements de responsabilisation – et à la fois la contestation de ces mêmes “arts” de gouverner par des individus qui opposent au cadrage de la participation leurs propres débordements démocratiques ».

<sup>532</sup> Claudia Barattini, ancienne ministre de la Culture, entretien personnel, Santiago de Chile, mars 2016.

# CONCLUSION

## *Les cinq dimensions de la participation autochtone à la prise de décisions publiques*

Les expériences de participation autochtone à la prise de décisions publiques menées au Chili et étudiées tout au long de cette thèse donnent lieu, nous l'avons vu, à un bilan nuancé. Si les rapports de domination existants ne s'en voient que peu remis en question, les dispositifs de participation autochtone établis au sein de l'État, en accord avec la Convention n° 169 de l'OIT, dévoilent les prémices d'un nouveau cadre de relations politiques. Notre intention était ici d'expliquer l'ambivalente mise en œuvre du droit à la consultation et à la participation des peuples autochtones. Dans cette conclusion, nous allons faire une synthèse de notre réflexion pour à la fois esquisser les apports de notre recherche et insister sur l'éclairage qu'elle fournit sur la participation autochtone, que nous définirons par cinq dimensions : globale, juridico-administrative, expressive, interpellative et distinctive.

### *1) La dimension globale*

Le Chili ne fait preuve d'aucune originalité en ratifiant, des années après ses voisins latino-américains, la Convention n° 169 de l'OIT qui accorde une place fondamentale à la consultation et à la participation des peuples autochtones. Le développement de la consultation et de la participation des autochtones au Chili est une réponse pratique à un certain nombre de transformations et d'enjeux politiques tant du côté des États latino-américains que de celui du mouvement autochtone dans la région, ou encore des institutions internationales. L'une des principales dimensions du mouvement en faveur de la participation et de la consultation des peuples autochtones tient précisément à une configuration internationale de circulation du multiculturalisme et de reconnaissance de leurs droits. Cette évolution globale ne doit pas masquer d'importantes différences de contexte. On distingue, par exemple, clairement les expériences fondées sur un projet d'État plurinational, à l'image de celles initiées en Bolivie ou en Équateur, de celles qui, comme dans le cas chilien, s'intègrent dans un projet de

« multiculturalisme néo-libéral » (Boccard et Bolados, 2010). La diffusion des droits des peuples autochtones, et du thème de la participation autochtone en particulier, renvoie à des logiques très différentes selon, par exemple, la situation des autochtones dans chaque pays. Différents scénarios se dessinent, allant, comme dans le cas péruvien, d'un « gouvernement des contestataires », producteur d'un leadership autochtone technique qui consent et participe à l'extraction pétrolière (Buu-Sao, 2013, p. 119), à des stratégies visant le contrôle de l'État national dans les sociétés où les autochtones sont majoritaires (en Bolivie, par exemple). Notre recherche a montré que dans le cas chilien, ces approches coexistent dans la mesure où les versions néolibérales de la participation autochtone n'excluent pas une appropriation des instruments et des institutions (locales et/ou sectorielles) de l'État par les autochtones, en tant que citoyens ethniques, comme forme d'exercice de leur autonomie et autodétermination consacrée par les instruments internationaux (Bengoa, 2009). L'impulsion de la participation autochtone est redevable à l'action d'organisations internationales (comme les Nations unies, l'OIT ou la Banque interaméricaine de développement), dont la contribution à la diffusion, depuis les années 1990, du multiculturalisme et des droits qui en découlent a souvent été soulignée (Bellier, Cloud et Lacroix, 2017 ; Bellier, 2013 ; Aylwin, 2013 ; Gros et Dumoulin, 2011). À l'échelle latino-américaine, il faut également rappeler le rôle joué par la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) qui a établi une protection juridique croissante des droits civils et politiques des peuples autochtones (Bellier, Cloud et Lacroix, 2017). Finalement, nous l'avons dit, les enjeux politiques internes, tels que la quête de reconnaissance couplée à une montée du conflit social, peuvent être les pièces maîtresses de la participation autochtone. Cependant, les positions et intérêts des groupes et organisations autochtones ne sont ni uniformes ni monolithiques. Approfondir cette recherche par une étude comparative à la fois à l'intérieur des États et entre les États latino-américains permettrait d'élargir la réflexion sur la question des enjeux politiques internes. En tout état de cause, l'histoire de la participation autochtone au Chili témoigne aussi d'emprunts aux expériences passées, tel le processus d'élaboration de la Ley Indígena, ainsi que d'une inscription dans un processus graduel (et inachevé ?) de reconnaissance des droits des peuples autochtones par l'État depuis les années 1990.

## 2) *La dimension juridico-administrative*

Si le Chili ne fait preuve d'aucun dynamisme exceptionnel en matière de participation citoyenne et de reconnaissance des droits des peuples autochtones, les innovations concernant la réglementation et les pratiques réelles de la consultation autochtone sont, en revanche, l'un des signes les plus parlants de l'évolution en cours quant à l'inclusion des peuples autochtones aux décisions qui les concernent. C'est à ce phénomène que nous nous sommes tout particulièrement intéressés, à savoir le processus d'institutionnalisation de la participation et de la consultation autochtone, défini par une mise en place progressive de procédures, de dispositifs techniques et de ressources humaines et matérielles au travers desquelles la participation s'est déployée dans le territoire chilien. La consultation autochtone se matérialise à travers la définition de normes et dispositifs de consultation particuliers qui tendent vers une standardisation (à l'image du règlement de la consultation autochtone : le décret n° 66). Par ailleurs, la participation des autochtones se traduit, sur le terrain, par le rôle croissant d'acteurs intermédiaires chargés d'organiser la participation au niveau local. En effet, l'émergence d'un groupe d'« ethno-bureaucrates » (Boccaro, 2007) constitue l'un des indices les plus marquants du phénomène d'institutionnalisation de la participation autochtone. La constitution et la consolidation d'un corps d'agents publics d'origine autochtone ou issus de la militance pour la cause des autochtones, dont le travail administratif prend forme et s'articule au sein des instruments de l'action publique participative, confirme le rôle clé des intermédiaires dans le développement d'une ingénierie de la participation (Blondiaux, 2008 ; Gourgues, 2012, 2013) des populations autochtones. Le cas étudié se caractérise justement, entre autres, par l'apparition d'un phénomène d'ethnisation de l'administration publique. L'intégration progressive d'agents gouvernementaux autochtones ou solidaires avec le mouvement autochtone est le premier signe tangible de la concrétisation du principe d'inclusion des citoyens autochtones dans l'action de l'État. La formation d'un groupe d'« ethno-bureaucrates » de la consultation autochtone s'associe à l'émergence d'un champ professionnel autour de la Convention n° 169, intégré par des acteurs (conseillers juridiques, universitaires, etc.) qui, en dehors des organes publics concernés, se veulent porteurs de valeurs et de nouvelles pratiques à l'égard des populations autochtones.

Étudier les instruments (techniques, modalités d'action, dispositifs) qui donnent corps à la participation autochtone est d'autant plus important que ceux-ci témoignent d'un mode de

gouvernement (Lascoumes, 2003). Dans cette perspective, les pistes d'analyse que nous avons proposées dans cette thèse mériteraient d'être approfondies pour dégager, à l'échelle du continent latino-américain, les fondements politiques des grands instruments de l'action publique en matière de participation autochtone. Enfin, une autre question essentielle est celle du statut que vont acquérir les intermédiaires de la participation autochtone au fur et à mesure du processus d'institutionnalisation de la consultation autochtone. Cet élan d'inclusion des autochtones dans l'appareil de l'État parviendra-t-il à dépasser les sphères périphériques et à asseoir une légitimité au-delà des seules « unités » ou « départements » de la consultation ? Nous avons vu que les agents de la consultation autochtone sont conscients de leur position de faiblesse dans l'espace interministériel, au sein duquel ils s'affrontent à des ministères plus puissants (tels le ministère des Mines ou celui de l'Énergie), portant des intérêts propres et sans doute plus stratégiques au sein du gouvernement. Malgré les avancées notables en termes de reconnaissance des droits des peuples autochtones, de renforcement des instruments en la matière et d'une présence à la hausse des peuples autochtones dans les institutions étatiques, l'impact de la participation autochtone à l'échelle de l'État reste limité. Et ce d'autant plus que la question autochtone n'est pas une question transversale à l'État et que des questions structurelles concernant les peuples autochtones du Chili ne sont toujours pas résolues. Les premiers effets de la mise en œuvre de la Convention n° 169 vont-ils se consolider ou, au contraire, devenir la source de nouvelles frustrations et désillusions pour les acteurs autochtones ?

### *3) La dimension expressive*

Dans notre effort pour saisir en quoi consiste précisément la participation autochtone – au-delà des objectifs officiels de concertation ou d'élaboration collective d'une norme ou d'une décision politique –, nous avons cherché à expliquer la manière dont les différents protagonistes des consultations autochtones s'y expriment. S'agissant d'une mobilisation des autochtones par des autorités publiques, la participation institutionnelle des autochtones reste toujours encadrée par des acteurs liés aux institutions étatiques légales-rationnelles. La participation de l'« Indien autorisé » à la Table de consensus exige alors une maîtrise des instruments juridiques et/ou des techniques participatives. L'appel à des procédures et à des manières de s'exprimer codifiées relève d'une exigence de la participation institutionnelle, acquise et appropriée de façon

différenciée par le public autochtone. Il ne s'agit pourtant pas d'une délibération rationnelle, orientée par la seule force du meilleur argument et libre de tout intérêt particulier. De fait, nous l'avons vu, les participants juxtaposent mise à l'épreuve des émotions et formulation d'expertises, implication affective et distanciation. La formalisation des émotions<sup>533</sup> est indissociable de l'expression de celles-ci. À ce titre, nous avons montré que la forme empruntée par la prise de parole des autochtones repose souvent sur le mode du témoignage. En effet, le récit d'expériences individuelles, d'un vécu propre aux autochtones, est fréquent. Ce vécu est exprimé à la première personne, ou sous la forme d'un problème propre à une communauté donnée. C'est souvent la tristesse, mais aussi l'indignation et la colère, qui sont mobilisées par celui que nous avons appelé le « participant récalcitrant ». Nous rejoignons ici l'approche d'Axel Honneth (2006) sur la critique sociale, qui oppose à la recherche de l'entente rationnelle, la mise en avant d'une injustice et d'une souffrance. Notre analyse vient donc confirmer des recherches démontrant que l'expression d'émotions liées à des expériences personnelles est susceptible d'inclure, dans les espaces délibératifs, les populations les plus démunies (Young, 1996 ; Carrel, 2013). Par ailleurs, cette narration de l'expérience qui donne libre cours aux émotions est légitimée par la reconnaissance d'un « savoir autochtone » issu d'une appartenance culturelle. La figure de l'autochtone est ainsi construite comme celle du meilleur connaisseur de sa réalité ethnique. De sorte que la relation entre savoir et pouvoir surgit, tel que posé par Michel Foucault (1975), tant la reconnaissance des « savoirs autochtones » implique le glissement vers une forme de maîtrise, voire de contrôle des autochtones sur la production d'un discours les concernant, qui vient à la fois renforcer leur pouvoir. C'est, en outre, une relation de pouvoir-savoir dans laquelle les diverses formes du savoir se défient entre eux. Enfin, ce détour par la dimension expressive nous révèle, au sujet de la participation autochtone, l'importance de ce moment « consultatif », d'expression et d'écoute, souvent négligé dans les recherches au profit d'une focalisation sur l'aspect purement « décisionnel » de la participation (Annunziata, 2012).

---

<sup>533</sup> Par « formalisation des émotions », il faut entendre « la soumission de l'expression des émotions au respect des règles qui dessinent un accord – certes plus ou moins bien partagé parmi les participants – sur ce qui apparaît comme convenable dans les circonstances observées » (Blondiaux et Traïni, 2018, p.20).



#### *4) La dimension interpellative*

Les principes de la participation et de la consultation établis dans la Convention n° 169 de l'OIT exigent que chaque décision fasse l'objet d'une discussion préalable avec les peuples autochtones qu'elle affecte. Cela ne signifie pas, tel que rappelé à plusieurs reprises par le Rapporteur spécial des Nations unies aux droits des peuples autochtones (Anaya, 2016), que le pouvoir de décision soit transféré aux autochtones, au travers, par exemple, d'un éventuel droit de veto. Mais, si les autorités publiques détiennent en dernier lieu le pouvoir de décision, la consultation autochtone vient assouplir leur exercice du pouvoir en créant une subjectivation croissante des rapports politiques. Ces derniers se doivent désormais de rendre compte de leurs décisions et de justifier leurs choix. L'un des éléments les plus intéressants de l'expérience de participation autochtone que nous avons analysée tient précisément à cet aspect : les autorités publiques ne peuvent plus se contenter d'élaborer à huis-clos, et de façon verticale et centralisée, un décret ou un projet de loi concernant les peuples autochtones. L'exigence de transparence et d'autonomie pour les peuples autochtones oblige les gouvernants à informer les acteurs concernés, à les écouter et à expliquer les choix opérés. Dans ce sens, l'institutionnalisation des droits des peuples autochtones, ainsi que les obligations d'information et de communication (Lascoumes, 2003, 2012) ouvre un nouveau champ dans la démocratie chilienne, celui de l'épreuve de la discussion. En définitive, le détour par les émotions – qui nous a permis de prendre la mesure de la dimension expressive de la participation autochtone – couplé à cette nouvelle approche de la décision (Blondiaux, 2008 ; Novak et Urfalino, 2017) prolonge les réflexions sur l'intérêt de recourir au concept foucauldien de « gouvernementalité » afin d'éclairer la participation d'une population minorisée (Gourgues, Rui et Topçu, 2013). C'est dans cette perspective que nous avons opéré une description empirique afin de montrer comment les stratégies du gouvernement s'associent à des formes de subjectivation, qu'elles soient conformes aux prescriptions gouvernementales ou qu'elles relèvent, au contraire, d'une résistance. La participation autochtone repose précisément sur cette contradiction intrinsèque : l'exigence d'inclusion des autochtones se couple à une force contestataire qui se manifeste dans leur capacité d'opposition qui, nous l'avons vu, prend différentes formes. En effet, les expériences analysées tout au long de cette recherche montrent que le caractère conflictuel des dispositifs de participation autochtone ne tient pas seulement aux sujets en débat. Qu'il s'agisse d'une réglementation aux enjeux considérables ou de propositions de loi rencontrant a priori moins d'opposition, la conflictualité et la défiance sont au rendez-vous.

Les groupes consultés ne se contentent pas d'écouter les propositions gouvernementales, de répondre aux questions posées par les agents gouvernementaux et d'accepter sans opposition l'appel à gouverner par consensus. Bien au contraire, ils s'engagent dans les nouvelles instances multiculturelles et se les approprient en questionnant les formes mêmes du débat, en ouvrant des débats sur les classifications en jeu, en tirant profit du processus de professionnalisation pour occuper des espaces institutionnels qui leur étaient auparavant fermés, pour faire ainsi entendre une voix soumise au silence pendant des décennies, en opérant des retournements, plus ou moins subtiles, dans la discussion, en critiquant les politiques gouvernementales, en pointant les inégalités socio-économiques, etc. En bref, il est ici question d'une institutionnalisation de la défiance et de la résistance des autochtones, d'un pouvoir d'empêcher en démocratie (Rosanvallon, 2006). Pour conclure, il est important de souligner que l'enjeu politique de la participation autochtone ne réside pas seulement dans la production d'une décision collective, mais dans le fait de participer au débat, de s'exprimer contradictoirement et publiquement avec d'autres. Dans les mots d'Étienne Tassin (2014, p. 4),

Certes, on attend d'une telle discussion qu'elle conduise à des décisions respectueuses des opinions exprimées ou, mieux, qu'elle produise un relatif consensus sur les décisions à prendre. Mais la production du consensus ne finalise pas la participation aux délibérations. Ce qui est politique, c'est de discuter, non de décider.

##### *5) La dimension distinctive*

Les dispositifs participatifs que nous avons étudiés s'appuient sur une structure globale semblable à celle d'autres types d'expériences de la démocratie participative, dans le sens où ils impliquent des citoyens « ordinaires », des profanes de la politique, dans l'élaboration de choix collectifs ou de décisions publiques. Ils ont en revanche pour particularité de cibler explicitement un groupe social, historiquement discriminé et sous-représenté dans le champ politique national chilien : les peuples autochtones. Catégorie qui s'inscrit dans des processus de (re)définition, d'appropriation, de tensions voire de luttes par les participants des dispositifs étudiés. Nous avons retracé les politiques de la diversité culturelle mises en place par l'État chilien à partir des années 1990 et le processus d'émergence de la catégorie d'« Autochtone ». Avec la Ley Indígena de 1993, la

singularité d'un groupe social – les « ethnies » du Chili – est reconnue. La figure de l'« Autochtone » se cristallise dans une catégorie de la population – porteuse d'une histoire, de particularités culturelles et d'une situation sociale spécifique – qui doit désormais être prise en compte. En même temps, et en privilégiant une approche ethnographique, nous avons voulu éclairer un aspect saillant de notre cas d'étude, en dévoilant la manière dont l'institutionnalisation de la participation autochtone s'articule avec un processus de singularisation, de distinction. L'action performative des autorités politiques est sous-jacente à l'appel à participer sur la base de la spécificité d'un groupe culturellement différencié : les autochtones. La participation à ce type de dispositif se fait donc à partir d'une identité singulière. De façon générale, les dispositifs participatifs reconnaissent la spécificité des expériences quotidiennes des citoyens, en tant qu'« habitants », « pauvres », « femmes » ou « personnes handicapées », par exemple. Ici, il s'agit d'une spécificité socio-culturelle d'un groupe ethnique. La lutte politique des autochtones pour la reconnaissance d'une identité culturelle différente a fait partie des principales revendications du mouvement autochtone. Désormais, et tel que nous l'avons constaté dans notre travail, la reconnaissance de la différence culturelle apparaît comme un critère de légitimité des politiques publiques. Dans sa réflexion sur le multiculturalisme, Charles Taylor (2009) postule un lien entre reconnaissance et identité – lien qui s'est traduit par une idée moderne de l'identité basée sur l'« authenticité » et qui incite à une « politique de la différence ». Nous avons vu que, dans ces espaces de participation institutionnels, tout un ensemble de dimensions de la vie et de la culture autochtone « authentique » fait l'objet d'une visibilité en tant qu'identité collective différenciée. Les dispositifs participatifs que nous avons analysés mettent, en effet, en scène cette reconnaissance de l'identité culturelle des peuples autochtones, par le biais de la valeur attribuée au fait de les consulter, d'écouter leurs témoignages et de reconnaître, *in fine*, un « savoir autochtone ». L'aspect « savant », lié au fait d'*avoir* une connaissance spécifique, est intimement lié à l'expérience d'*être* (reconnu) autochtone. Nous avons montré que la distinction des acteurs se manifeste également à travers un élément subjectif selon lequel la reconnaissance peut devenir un « remède » pour reconstruire une image positive de soi en opérant une revalorisation de l'identité d'un groupe social stigmatisé et marginalisé. L'ethnicité est ainsi représentée, reconstruite, narrée et expliquée au sein des dispositifs participatifs comme une forme de « réalisation de soi » (Honneth, 2000). La reconnaissance, dont le défaut a été compris comme caractéristique d'une société du mépris (Honneth, 2006), requiert donc la visibilité (Tassin, 2014). Dans ce contexte, les dispositifs participatifs étudiés contribuent à la « production des

différences » (Wieviorka, 2001), tant par l'action performative des acteurs étatiques que par la participation des autochtones à la mise en forme d'un sujet collectif, de sorte que processus de distinction et de participation se trouvent inter-reliées, tant la politique de la diversité culturelle ne peut se passer du regard des autochtones.

Par ailleurs, la dynamique politique des dispositifs participatifs étudiés est traversée par un autre enjeu : la tension entre égalité et différence. Rappelons que ces dispositifs n'ont pas seulement permis de dégager des suggestions spécifiques et des commentaires concrets au sujet des instruments gouvernementaux présentés dans chacun des processus consultatifs ; les discussions dépassent largement le seul règlement de la consultation ou des projets de lois présentés, générant de la sorte une série de demandes qui vont bien au-delà du cadre de la consultation. Au niveau local, nous avons observé un phénomène de « résistance par la participation », soit un processus d'appropriation des espaces bureaucratiques à partir d'une attention pragmatique centrée sur l'acquisition de biens et de services, sans pour autant abandonner une revendication politique de la différence culturelle. Ces demandes concernant alors des besoins concrets (logement, accès aux soins médicaux, etc.) relèvent, de façon plus générale, de l'inégalité socio-économique subie par les peuples autochtones. La participation autochtone se fait donc dans un contexte « imparfait », caractérisé par des inégalités politiques et matérielles et, selon les cas, par un manque de réciprocité authentique (Fung, 2011, p. 311). La procédure de consultation autochtone a également constitué une arène de mobilisation politique pour dénoncer la domination politique et culturelle. Par conséquent, les dispositifs participatifs se présentent comme une instance de reconnaissance de la différence, dans laquelle la problématique de l'(in)égalité n'est pas complètement écartée. À cet égard, Nancy Fraser (2004), dans sa théorie critique de la reconnaissance, soutient que, de nos jours, les paradigmes de redistribution et de reconnaissance ne sont pas mutuellement excluant pour penser la justice. Aucune des deux notions ne se suffit à elle-même, estime-t-elle. Au contraire, l'auteure plaide pour l'articulation de ces deux paradigmes qui proposent des « remèdes » complémentaires à l'injustice sociale. Dans nos démocraties, la pérennité et la légitimité des institutions participatives est conditionnée par leur capacité à enrayer les logiques d'exclusion sociale, dans une perspective égalitaire, et à construire la différence, dans une perspective de reconnaissance, dans l'effort de penser ensemble multiculturalisme, démocratisation et égalité.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abogabir M., 2014, *Estudio de caso Chile, Convenio n° 169 de la OIT y la consulta a los pueblos indígenas en proyectos de inversión*, Santiago du Chili, OIT.
- Anaya J., 2016, « Introducción. El Convenio 169 y la norma de consulta con los pueblos indígenas », in De Cea M., Fuentes C. (Eds.), 2016, *La consulta indígena. Colombia-Perú-Chile*, Santiago du Chili, RIL Editores.
- Anaya J., 2013, *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*, A/HRC/24/41. Disponible en ligne sur : [https://sogip.files.wordpress.com/2013/09/a-hrc-24-41\\_fr.pdf](https://sogip.files.wordpress.com/2013/09/a-hrc-24-41_fr.pdf) [consulté le 5 avril 2018].
- Anaya J., 2009, *Comentarios del Relator espacial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en relación al documento titulado: "propuesta de gobierno para la nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6 y 7 del Convenio n°169 de la OIT"*, Chile, Noviembre de 2012.
- Anaya J., 2009, *La situación de los pueblos indígenas en Chile : seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior. Informe sobre su visita de trabajo a Chile*, los días 5 al 9 de abril 2009. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, A/HRC/12/34/add.6.
- Anaya J., 2009, *Rapport du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et les libertés fondamentales des autochtones*, 15 juillet 2009, UN Doc. A/HRC/12/34. Disponible en ligne sur : [http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009\\_hrc\\_annual\\_report\\_fr.pdf](http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009_hrc_annual_report_fr.pdf) [consulté le 5 avril 2018].
- Anaya J. 2008, *Observaciones del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador*. Disponible en ligne sur : <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/ObservacionesEcuadorSRIndigenous.pdf> [consulté le 3 janvier 2018]).
- Aguilera C., 2009, « Un análisis de las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet », *Documento de Trabajo*, Santiago du Chile, FLACSO.
- Annunziata R., 2012, *La légitimité de proximité et ses institutions. Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires*, sous la direction de Pierre Rosanvallon et Isidoro Cheresky. Thèse : Études Politiques : Paris : EHESS ; Buenos Aires : Université de Buenos Aires.
- Arnstein S., 1971, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association* , 35(4), p.216-224. Disponible en ligne sur : <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf> [consulté le 31 mai 2018].
- Assies W., 1999, « Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina », in Assies W., et al. (Ed.), *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Michoacán, El colegio de Michoacán, p.21-55.
- Auyero J., 2005, « L'espace des luttes. Topographie des mobilisations collectives », *Actes de la*

*recherche en sciences sociales*, 2005/5, n°160, p.122-132.

- Auyero J., 2004, *Vidas beligerantes : dos mujeres argentinas, dos protestas y la búsqueda de reconocimiento*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Auyero J., 2001, *La política de los pobres : las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manatíal.
- Avritzer L., 2002, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Aylwin J., (Coord.), Meza-Lopehandía M., Yáñez N., 2013, *Los pueblos indígenas y el derecho*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Aylwin J., 2005, *Implementación y jurisprudencia nacional relativa a los derechos de los pueblos indígenas : la experiencia de Chile*. Temuco : Observatorio de derechos de los pueblos Indígenas. Disponible en ligne sur : <http://observatorio.cl/wp-content/uploads/2005/10/doc-trabajo-3-legislacion-y-jurisprudencia-ppii-chile-2005.pdf> [consulté le 31 mai 2018].
- Aylwin J., 2002, *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina : un estudio de casos*. Santiago: CEPAL. Disponible en ligne sur : [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4517/1/S027521\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4517/1/S027521_es.pdf) [consulté le 31 mai 2018].
- Robin-Azevedo V., Salazar-Soler C., (dir.), 2009, *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas*, Lima, Cusco, IFEA, CBC.
- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., 2005 *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Baeza C. , 2012, « Multiculturalisme et construction identitaire au Chili (1990-2011) », *Critique internationale*, 2012/1 n° 54, p. 119-143.
- Baiocchi G., 2003, « Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment », in Fung A., Wright E., (dir.), 2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso, p. 45-76.
- Barbut M., 2016, « *Alzar la voz !* » *Lutter pour la terre et prendre la parole dans les territoires mapuche du Chili. Socio-histoire de la construction d'un répertoire autochtone de contestation du monde social*, sous la direction de Richard Banégas. Thèse : Sciences politiques : Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Barril C., Carrel M., Guerrero J.-C., Márquez A., (dir.), 2003, *Le public en action. Usages et limites de la notion d'espace public en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan.
- Barril C., 2003, « Transformer sa propre image. Initiatives d'associations Mapuche dans l'espace public chilien », in Barril C., Carrel M., Guerrero J.-C., Márquez A., (dir.), 2003, *Le public en action. Usages et limites de la notion d'espace public en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan, p.140-159.
- Bartolomé M.A., 2004, « Movilizaciones étnicas y crítica civilizatoria : un cuestionamiento a los proyectos estatales en América Latina », *Perfiles Latinoamericanos*, 2004/24 (n°12), p.85-105.
- Bascopé J., 2007, *L'ethnicité pratiqu(é)e. Production du Mapuche dans l'ère du multiculturalisme : Agences, agents, logiques*, Mémoire : Sociologie, Paris, EHESS.

- Beaud S., Weber F., 2012, *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte.
- Bedu, C., 2010, *Quand une citadelle technique se (sou)met à l'épreuve de l' « impératif délibératif »*. Récit et analyse pragmatique d'une procédure de type « mini public » dans le domaine de l'eau potable, sous la direction de Rémi Barbier, Thèse : Sciences Politiques, Strasbourg : Université de Strasbourg.
- Bherer L., 2011, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations* 2011/1 (n° 1), p. 105-133.
- Bellier I. (dir.), 2013, *Peuples autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance*, SOGIP- L'Harmattan.
- Bellier I., 2012 « Retour sur la négociation de la déclaration des droits des peuples autochtones : reconnaître le principe d'égalité pour avancer vers des interprétations pragmatiques » in Pessina Dassonville, S. (dir.), *Le statut des peuples autochtones. A la croisée des savoirs*, Paris, Karthala, Col. Cahiers d'Anthropologie du droit, p. 73-96. Disponible sur : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00770071/> [consulté le 10 janvier 2018].
- Bellier I., 2009, « Autochtones », *EspacesTemps.net*, Mensuelles, disponible en ligne sur : <https://www.espacestems.net/articles/autochtone/> [consulté le 16 janvier 2018].
- Bellier I., 2009, « Usages et déclinaisons internationales de l' « autochtonie » dans le contexte des Nations Unies », in Gagné N., Martin T., Salaün M., *Autochtonies, vues de France et du Québec*, Les presses de l'Université Laval, Dialog-le réseau de recherche et de connaissances relatives aux peuples autochtones, Mondes autochtones, p.75-92. Disponible en ligne sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00665548/document> [consulté le 31 mai 2018].
- Bellier I., 2008, « Le développement et les peuples autochtones : conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in Bellier I., Géronimi V., Gabas J.-J., Vernières M., Viltard Y., (dir.), *Savoirs et politiques de développement, Questions en débat à l'aube du XXIème siècle*, GEMDEV, Paris, Éditions Karthala. Disponible en ligne sur : <https://www.gitpa.org/Autochtone%20GITPA%20300/gitpa%20300-4-4developpementbellier.pdf> [consulté le 31 mai 2018].
- Bellier I., 2007, « La participation des peuples autochtones aux Nations Unies. Intérêts et limites d'une présence institutionnelle », in C.Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, p.175-p.192.
- Bellier I., Cloud L., Lacroix L., 2017, *Les droits des peuples autochtones. Des Nations unies aux sociétés locales*, Paris, L'Harmattan, collection « Horizons autochtones ».
- Bello A., 2007, « El Programa Orígenes y la política pública del gobierno de Lagos hacia los pueblos indígenas », in Yáñez N., Aylwin J., (dir.) *El Gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el "nuevo trato". Las paradojas de la democracia chilena*, Santiago du Chili, LOM Ediciones/Observatorio Derechos de los pueblos indígenas, p.193-220.
- Bello, A., 2004, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: la acción colectiva de los pueblos indígenas* (Vol. 79), Santiago de Chile : CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en ligne sur : <https://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/9/26089/LibroEtnicidadCiudadania.pdf> [consulté le 31 mai 2018].
- Bengoa J., et al, 2012, *Mapuche. Procesos, políticas y culturas en el Chile del Bicentenario*, Santiago du Chili, Catalonia.

- Bengoa J., 2012, « Introducción. Memoria, Patrimonio y terremoto », in Aguilera I., Bengoa J., Daber Y., Delgado C., Mora C., Planells D., Silva N., Sotomayor J., Valdivia C., *Valle Central. Memorias, patrimonio y terremoto en haciendas y pueblos de Chile Central*, Santiago de Chile, Catalonia, p.13-27.
- Bengoa J., 2011, « Commémorations et mémoires subalternes : citoyenneté et émergence indigène au Chili », in Gros C., Dumoulin D., *Le multiculturalisme « au concret » : un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, p. 119-133.
- Bengoa J., 2009, « Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina ? », *Cuadernos de Antropología Social* N° 29, p.7-22.
- Bengoa J., 2007, *Historia de un conflicto. Los Mapuche y el Estado Nacional durante el siglo XX*, Santiago de Chile, Editorial Planeta.
- Bengoa J., 2005, « Violencia y emergencia indígena en América latina », in Reina L., Lartigue F., Debouze D., Gros C. (Comp.) 2005, *Identidades en juego, identidades en guerra*, México, INAH-CIESAS, p.125-168.
- Bengoa J., 2003, « Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década », CEPAL-Serie Políticas Sociales n°69. Disponible en ligne sur : <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/9/26089/Serie69.pdf> [consulté le 31 mai 2018].
- Bengoa J., 2000, *La emergencia indígena en América Latina*, Mexico, Fondo de la Cultura Económica.
- Bengoa J., Caniguan N., 2011, « Chile: los Mapuche y el Bicentenario », *Cuadernos de Antropología Social*, n°34, p.7-28. Disponible en ligne sur : <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180922374001> [consulté le 31 mai 2018].
- Blatrix C., 2009, « Synthèse de la littérature et des débats récents », 10 juin 2009 séminaire CDE, disponible en ligne sur : [http://concertation-environnement.fr/documents/seminaires/CDE\\_Sem1\\_10\\_juin\\_2009.pdf](http://concertation-environnement.fr/documents/seminaires/CDE_Sem1_10_juin_2009.pdf) [consulté le 15 janvier 2018].
- Blatrix C., 2000, *La “démocratie participative”, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'insitutions sociales émergentes*, sous la direction de Daniel Gaxie, Thèse: Sciences Politiques, Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.
- Blondiaux L., 2005, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p.119-137.
- Blondiaux, L., Fourniau J.M., 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011/1 (n°1), p. 8-35.
- Blondiaux L., Traïni C. (dir.), 2018, *La démocratie des émotions*, Presses de Sciences Po.
- Boccara, G., 2014, « Tous homo oeconomicus, tous différents. Les origines idéologiques de l'ethno-capitalisme », *Actuel Marx*, 2014/2 (n°56), p. 40-61.
- Boccara, G., 2011, « Le gouvernement des « Autres ». Sur le multiculturalisme néolibéral en



Amérique Latine», in *Actuel Marx*, 2011/2 (n° 50), p.191-206.

- Boccara, G., 2010, « Cet obscur objet du désir ... multiculturel (II) : indianité, citoyenneté et nation à l'ère de la globalisation néolibérale », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible en ligne sur : <http://nuevomundo.revues.org/59984> [consulté le 31 mai 2018].

- Boccara G., 2007, « Etnogubernamentalidad. La formación del campo de la salud intercultural en Chile », *Chungara. Revista de Antropología Chilena*, 2007/39 (n°2), p.185-207.

- Boccara G., 1999, « Etnogénesis mapuche : resistencia y reestructuración entre los indígenas del centro-sur de Chile (siglos XVI-XVIII) », *The Hispanic American Historical Review*, 1999/79 (n°3) p.425-461.

- Boccara G., Bolados P., 2010, « ¿Qué es el multiculturalismo? La nueva cuestión étnica en el Chile neoliberal », *Revista de Indias*, 2010/LXX, (n°250), p.651-690.

- Boccara G., Bolados P., 2008 « ¿Dominar a través de la participación? El neoindigenismo en el Chile de la posdictadura », *Memoria Americana*, 2008/16 (n°2), p.167-196.

- Boccara, G., Seguel-Boccara I., 1999, « Políticas indígenas en Chile (Siglos XIX y XX) de la asimilación al pluralismo (el caso Mapuche) », *Revista de Indias*, 1999/LIX (n°217), p.741- 774.

- Bolados P., 2009, « ¿Participación o pacificación social? La lógica neoliberal en el campo de la salud intercultural en Chile: el caso atacameño », *Estudios Atacameños Arqueología y Antropología Surandinas*, (n°38), p. 93-106.

- Briquet J.-L., 2006, « Les formulations savantes d'une catégorie politique. Le clientélisme et l'interprétation sociohistorique du « cas italien », *Genèses*, 2006/1 (n°62), p. 49-68.

- Briquet J.-L., 2003, « La politique au village. Vote et mobilisation électorale dans la Corse rurale », in Lagroye J., 2003, *La politisation*, Paris, Belin, p.31-45.

- Briquet J.-L., 1997, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin.

- Briquet J.-L., Sawicki F. (dir.), 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF.

- Buu-Sao, D., 2013, « « Perúpetro est ton ami » : un gouvernement des contestataires en Amazonie péruvienne », *Participations* 2013/2 (n° 2), p. 119-139.

- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Éditions du Seuil.

- Canales P., 2014, « Intelectualidad indígena en América Latina : debates de descolonización, 1980-2010 », *Revista Universum*, 2014/2 (n° 29), p.49-64.

- Caniguan N., 2015, *Trayectorias políticas. Historias de vida de alcaldes mapuche*, Santiago de Chile, Ril Editores.

- Carrel M., 2013, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Éditions.

- Carrel M., 2007, « Pauvreté, citoyenneté et participation. Quatre positions dans le débat sur les modalités d'organisation de la "participation des habitants" dans les quartiers d'habitat social », in Neveu C. (dir.), 2007, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, p. 95-112.

- CASEN, 2015, *Pueblos Indígenas. Síntesis de resultados*. Disponible en ligne sur :

[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Resultados\\_pueblos\\_indigenas.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_pueblos_indigenas.pdf) [consulté le 8 février 2018].

- Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre r., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.
- Castro M., 2008, « La universalización de la condición indígena », *Alteridades*, 2008/18 (n°35), p.21-32.
- Cayuqueo P., 2015, *Huenchumilla. La historia del hombre de oro*, Santiago de Chile, Catalonia.
- Ceceña A.E. (Coord.), 2008, *De los saberes de la emancipación y de la dominación*, Buenos Aires, CLACSO.
- CECT, 2013, *Informe de Derechos Humanos 2013: En la senda de la Memoria, los Derechos y la Justicia 1973-2013: 40 años de lucha, resistencia y construcción*, Santiago du Chili, Editorial Quimantú.
- Cefai D., Carrel, M., Talpin J., Eliasoph N., et Lichterman P., 2012, « Ethnographies de la participation », *Participations*, 2012/3 (n°4), p.7-48.
- CEPAL, 2014, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago du Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL, 2012, *Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo mapuche en Chile. Situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos*, Santiago du Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL, 2010, *América Latina frente al espejo : dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*, Santiago du Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL, 2006, *Panorama social de América Latina*. Santiago du Chile, Naciones Unidas.
- CEPI, 1991, *Congreso Nacional de Pueblos Indígenas de Chile*, Santiago du Chili, Editorial Interamericana.
- Chambers, S., 2010, « À huis clos. Publicité, secret et qualité de la délibération » in Girard, C. et Le Goff A., 2010, *La démocratie délibérative: anthologie de textes fondamentaux*, Paris, Hermann, L'avocat du diable, p.495-539.
- Chambers, S., 2004, « Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation », *The Journal of Political Philosophy*, 2004/12 (n°4), p.389-410.
- Charters Cl., Stavenhagen R., (eds.), [2009] 2013, *La Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Genèses, enjeux et perspectives de mise en œuvre*, Paris L'Harmattan.
- Cheuquelaf, M., 2012, *Espacios de representación mapuche : un caso de re-territorialización de la identidad cultural en una comuna periférica del gran Santiago*, sous la direction de Lira L., Mémoire: Géographie, Santiago du Chili, Universidad de Chile.
- Chase Smith R., 2003 *A Tapestry Woven from the Vicissitudes of History, Place and Dignity Life. Envisioning the Challenges for indigenous Peoples of latin America in the New Millenium*. Lima : Ford Foundation-Oxfam.
- Ciudad Viva, 2012, *Monitoreo a la normativa de participación ciudadana y transparencia*

*municipal en Chile*. Disponible en ligne sur:

[http://ciperchile.cl/pdfs/participacion\\_ciudadana/Monitoreo\\_Ley\\_20500.pdf](http://ciperchile.cl/pdfs/participacion_ciudadana/Monitoreo_Ley_20500.pdf) [consulté le 16 novembre 2016].

- CIDH, 2009, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09.

- Cloud L., 2013, *Bilan de la judiciarisation des droits des peuples autochtones au Chili depuis la ratification de la Convention 169 de L'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur les droits des peuples autochtones et tribaux*, communication présentée lors du séminaire SOGIP « Perspectives comparatives sur les droits des peuples autochtones 2012-2013 », 14 mars 2013, SOGIP-Scales of governance and Indigenous Peoples, disponible en ligne sur : <http://www.sogip.ehess.fr/spip.php?article521> [consulté le 24 novembre 2017].

- Cloud L., González V., Lacroix L., 2013, « Catégories, nominations et droits liés à l'autochtonie en Amérique latine. Variations historiques et enjeux actuels » in Bellier I., 2013, *Peuples autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance*, SOGIP, L'Harmattan.

- Cloud, L., Le Bonniec F., 2012, « Entre logiques d'Etat et autochtonie: dynamiques de la territorialité mapuche à l'heure du droit à l'autodétermination des Peuples autochtones », *Quaderns-e*, 2012/17 (n°1), p.25-43.

- Cloud, L., Le Bonniec, F., 2010., « El uso estratégico del derecho de parte de los mapuche entre arte de la resistencia y sumisión al constitucionalismo chileno », in VII Congreso Internacional de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, Lima.

- Combes H., Garibay D., Goirand C., 2015, *Les lieux de la colère. Occuper l'espace pour contester, de Madrid à Sanaa*, Paris, Éditions Karthala.

- Combes H., Vommaro G., 2015, *Sociologie du clientélisme*, Paris, Éditions La Découverte.

- Combes H., Vommaro G., 2012, « Relations clientélares ou politisation : pour dépasser certaines limites de l'étude du clientélisme », *Cahiers des Amériques latines*, 2012/1 (n°69), p.17-35.

- Comité de Derechos Humanos, 2007, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos al Estado de Chile*, CCPR/C/CHL/CO/5, Disponible sur : <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2010/12/CCPR-CHILE-2007.pdf> [consulté le 24 novembre 2017].

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2009. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU al Estado de Chile*, CEDR/C/CHL/CO/15. en ligne sur : [www.un.org/es/](http://www.un.org/es/) [consulté le 04 juin 2018]

- Consejo de Derechos Humanos, 2009, *Informe del Grupo de Trabajo sobre examen periódico Universal*, Chile, A/HRC/12/10. Disponible en ligne sur : [www.un.org/es/](http://www.un.org/es/) [consulté le 04 juin 2018]- Contesse J. (Ed.), 2012, *El Convenio 169 de la OIT y el derecho chileno*, Santiago du Chili, Ediciones Universidad Diego Porales.

- Contesse J., 2004, « La rebelde democracia. Una mirada a la relación entre los mapuche y el Estado chileno », SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política), Papers 35. Disponible en ligne sur: [http://digitalcommons.law.yale.edu/yls\\_sela/35](http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/35) [consulté le 5 avril 2018].

- Contreras Painemal, C., 2014, « Los parlamentos mapuche en la literatura científica », *Lengua y*

*Literatura Inodamericana*, n°16, p.91-112.

- Correa, M., Mella, E., 2010, *Las razones del illkun/enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco*, Santiago du Chili, LOM.

- Corvalán C., 2015, *La implementación de « la consulta » del convenio 169 de la OIT en Chile : las implicancias para la gran minería*, sous la direction de Espaliat A., Mémoire : Études Internationales, Santiago du Chili, Universidad de Chile.

- CNCA, Gobierno de Chile, 2016, *Dialogo de las culturas. Sistematización del Proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas para la Creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio*. Disponible en ligne sur: <http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2016/12/dialogo-culturas.pdf> [consulté le 19 février 2018].

- Cristi R., Ruiz-Tagle P., 2006, *La República en Chile. Teoría del constitucionalismo republicano*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.

- CVHNT Gobierno de Chile, 2003, *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas*.

- Dabène O., Geisser V., Massardier G., 2008, *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXIème siècle*, Paris, La Découverte.

- Dagnino E., Tatagiba L., 2010 « Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne », *Revue internationale de politique comparée* 2010/17 (n°2), p. 167-185.

- Dagnino, E., Olvera, A., Panfichi, A., 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Mexico City: Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS.

- Dagnino E., 2007, « Participation, citizenship and democracy. Perverse confluence and displacement of meanings », in Neveu C., 2007, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris L'Harmattan, p.353-370.

- Dagnino E., 2002, « Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil » :Limites e possibilidades », in Dagnino E., 2002, *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, S. Paulo, Paz e Terra, p. 47-103.

- Damasio, A., 1995, *L'erreur de Descartes: la raison des émotions*, Paris, Odile Jacob.

- Damianovic-Camacho N., 2005, *Estadísticas sociales de los pueblos indígenas en Chile. Censo 2002*. Santiago de Chile : Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Programa Orígenes MIDEPLAN.

- De Cea M., Fuentes C. (dir.), 2016, *La consulta indígena. Colombia-Perú-Chile*, Santiago de Chile, RIL Editores.

- De Cea M., Fuentes C., Peralta C., Caniguan N., Valdivieso D., Yon R., Jaccard D., 2016, *Consulta previa a pueblos indígenas sobre la creación de Ministerio de pueblos indígenas y Consejo(s) de pueblos indígenas. Informe de seguimiento. Santiago du Chili, ICSO-UDP. Disponible en ligne sur : <http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2016/10/Informe-Consulta-doc.-final.pdf> [consulté le 31 mai 2018].*

- De Cea M., Fuentes C., 2012, « Elite política y discriminación », *Revista UDP*, 2012 (n°9), p.98-101.

- De la Maza F., 2007, *Política social para indígenas. Un análisis desde la perspectiva de la construcción del Estado y la interacción local, Panguipulli (1990-2005)*, Chile, sous la direction de Vázquez L., Thèse: Anthropologie, Mexique: Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social.
- De la Maza F., 2012, « Construir el Estado en el espacio rural e indígena : un análisis desde la etnografía del Estado en la Araucanía, Chile », *Ruris*, 2012/6 (n°2), p.239-266.
- Delamaza G., 2010, « Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno », *Revista de sociología*, 2010 (n°23), p.11-37.
- Delamaza G., 2010, « La disputa por la participación en la democracia elitista chilena », *Latin American Research Review*, 2010/45, p.274-297.
- Desrosières A., 1995, « Classer et mesurer : les deux faces de l'argument statistique », *Réseaux*, 1995/13, (n°71), p. 11-29.
- Diez A., 2016, « La consulta oficiosa y la consulta oficial. Los casos de la Reserva Maijuna y del reglamento de la ley de consulta en el Perú », in De Cea M., Fuentes C. (Eds.), *La consulta indígena. Colombia-Perú-Chile*, Santiago du Chili, RIL Editores, p.37-74.
- Di Giminianni P., 2012, *Tierras ancestrales, disputas contemporáneas. Pertenencia y demandas territoriales en la sociedad mapuche rural*, Santiago du Chili, Ediciones U.C.
- DOS, 2007, *Agenda Pro Participación ciudadana*, Santiago, Editorial Atenas. Disponible en ligne sur : [http://www.ispch.cl/ley20285/t\\_activa/participacion\\_ciudadana/AGENDA\\_PRO\\_PARTICIPACION\\_CIUADADANA\\_2007.pdf](http://www.ispch.cl/ley20285/t_activa/participacion_ciudadana/AGENDA_PRO_PARTICIPACION_CIUADADANA_2007.pdf) [consulté le 31 mai 2018].
- Deruyttere A., 1997, *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington D.C., BID. Disponible en ligne sur : <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4652/Pueblos%20ind%C3%ADgenas%20%20desarrollo%20sostenible%3a%20el%20papel%20del%20Banco%20Interamericano%20de%20Desarrollo.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulté le 8 février 2018].
- Dicharry E., « Pour une anthropologie de la fête au Pays Basque », *Lapurdum*, n°14, p.33-53.
- Dubois V., 2010, « Chapitre 10/Politiques au guichet, politique du guichet », in Borraz O. et Guiraudon V., 2010, *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 265-286.
- Dubois V., 2015, *La vie au guichet. Administrer la misère*, Paris, Éditions Points.
- Durston J., Duhart D., Miranda F., Monzó E., 2005, *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.
- Desrosières A., 1993, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- Devineau J., 2011, « L'ethnicité est-elle soluble dans le local ? Les réformes législatives locales en matière indigène au Mexique et leur application », in Gros C., et Dumoulin D. (dir.), 2011, *Le multiculturalisme « au concret ». Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle.
- Egaña, R., 2013, « Convenio 169 y su implementación. La propuesta del gobierno Bachelet (2006-2010) », *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, n°21, p.179-211.

- Egaña R., Molina S., 2013, « La regulación de inversiones públicas y privadas en territorio indígena : aprendizajes de una experiencia fallida », *Estudios Avanzados*, n°19, p.129-154.
- Egaña R., 2011, « La construcción de políticas públicas en tiempos de crisis », *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, n° 49, p. 123-159.
- Espinosa Peña M.-P., 2013, « Reconstrucción identitaria de los Afrochilenos de Arica y el Valle de Azapa », sous la direction de Espinoza C., *Mémoire: Anthropologie*, Santiago de Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Fernández M., Ordóñez M., 2007, *Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007. Caracterización de los compromisos*, Programa ciudadanía y gestión pública, PUC & Corporación Innovación ciudadana. Disponible : <http://www.innovacionciudadana.cl/>
- Figueroa F., 2014, *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile : Evidencias de un fracaso sostenido*, Santiago du Chili, Editorial Universitaria.
- FLACSO, 2006, *Una reforma necesaria. Efectos del sistema binominal*, Santiago du Chili, FLACSO Chile. Disponible en ligne sur : <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Una-Reforma-Necesaria.-Efectos-del-Sistema-Binominal.pdf> [consulté le 31 mai 2018].
- Foerster R., 2001, « Sociedad mapuche y sociedad chilena : la deuda histórica », *Polis: Revista Latinoamericana*, n°2. Disponible en ligne sur : <http://polis.revues.org/7829> [consulté le 31 mai 2018].
- Foerster R., Vergara J., 2000, « Etnia y nación en la lucha por el reconocimiento. Los Mapuche en la sociedad chilena », *Estudios Atacameños*, n°19 , p.11-42.
- Foucault M., 1975, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris, Éditions Gallimard.
- Fourniau J.-M., 2001, « Mésentente et délibération dans les conflits d'aménagement : l'expérience du débat public institutionnalisé », in J. Ion, C. Gillio, J.-P. Blais (dir.), 2001, *Dynamiques associatives, environnement et cadre de vie*, Meltt-PUCA, p. 261-301.
- Fourniau J.M., 2007, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, 2007/XLV, (n°1), p.149-179.
- Foyer J., 2010, *Il était une fois la bio-révolution. Nature et savoirs dans la modernité globale*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Fraser N., 2004, « Justice sociale, redistribution et reconnaissance », *Revue du MAUSS*, 2004/1 (n°23), p. 152-164.
- Fraser N., 1990, « Rethinking the public sphere. A contribution to the critique of actually existing democracy », *Social Text*, n°25/26, p.56-80.
- Fuentes C., De Cea M., 2017, « Reconocimiento débil : derechos de pueblos indígenas en Chile », *Perfiles Latinoamericanos*, 2017/25, (n° 49), p.1-21. Disponible en ligne sur : <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/785> [consulté le 31 mai 2018].
- Fuentes C., 2012, *El Pacto. Poder, Constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*, Santiago du Chili, Ediciones Diego Portales.
- Fung A., Wright E., (dir.), 2003, *Deepening Democracy. Institutionnal Innovations in Empowerred Participatory Governance*, London, Verso.

- Fung A., 2011, « Délibérer avant la révolution. Vers une éthique de la démocratie délibérative dans un monde injuste », *Participations*, 2011/1 (n°1), p.311-334.
- Gagné N., 2008, « Le savoir comme enjeu de pouvoir. L'ethnologue critiquée par les autochtones », in Alban Bensa *et al.*, 2008, *Les politiques de l'enquête*, La Découverte, p. 277-298.
- Gajardo A., 2009, « Qui de la culture ou de la loi fait l'ethnie ? Esquisse de réflexion en cours sur la (re)connaissance légale de l'ethnie diaguita », *Tsantsa*, 2009/14, p.113-123.
- Garibay D., 2015, « Introduction du dossier. Vingt-cinq ans après Porto Alegre, où en est (l'étude de) la démocratie participative en Amérique Latine ? », *Participations*, 2015/1, (n°11), p.7-52.
- Garretón M.A., Garretón R., 2010, « La democracia incompleta en Chile : la realidad tras los rankings internacionales », *Revista de ciencia política*, 2010/30, (n°1), p.115-148.
- Garretón M.-A., 2003, *Incomplete Democracy. Political Democratization in Chile and Latin America*, United States of America, The University of North Carolina Press.
- Girard C., LeGoff A., (dir.), 2010, *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Paris, Hermann.
- Gay R., 1998, « Rethinking clientelism : demands, discourses and practices in contemporary Brazil », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n°65, p.7-24.
- Gissi, N., 2001, «Asentamiento e identidad mapuche en Santiago: entre la asimilación (enmascaramiento) y la autosegregación (ciudadanía cultural) », *Actas del Cuarto Congreso Chileno de Antropología*, Santiago de Chile. Disponible en ligne sur : <https://www.aacademica.org/iv.congreso.chileno.de.antropologia/50.pdf> [consulté le 31 mai 2018].
- Gobierno de Chile, 2013, *Informe Final, Consulta indígena sobre la nueva normativa de consulta de acuerdo al Convenio n°169 de la OIT*.
- Gobierno de Chile, 2012, *Informes periódicos 19°, 20° y 21° de Aplicación de la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, Chile. Disponible en ligne sur : [http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20080902/asocfile/20080902204316/observaciones\\_informe\\_19\\_20\\_21lcerd.pdf](http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20080902/asocfile/20080902204316/observaciones_informe_19_20_21lcerd.pdf)
- Goffman E., 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne (volume 2: Les relations en public)*, Paris, Minuit.
- Goirand C., 2015, « Rituels démocratiques et mise en scène de la participation populaire dans les assemblées du budget participatif à Recife (Brésil) », *Participations*, 2015/1, n°11, p.53-85.
- Gomez-Leyton J.-C., 2010, *Politica, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*, Santiago, Editorial ARCIS.
- Gourgues G., 2013, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Gourgues G., 2012a, « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 2012/7. Disponible en ligne sur : <https://journals.openedition.org/socio-logos/2654#quotation> [consulté le

01 juin 2018].

- Gourgues G., 2012b, « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni*, 2012/79, p.5-12. Disponible en ligne sur : <http://quaderni.revues.org/614> [consulté le 01 juin 2018].
- Gourgues G., Rui S., Topçu S., 2013, « Gouvernamentalité et participation. Lectures critiques. », *Participations*, 2013/2 (n°2), p.5-33.
- Gros C., 2012, *Políticas de la etnicidad : Identidad, Estado y Modernidad*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Gros C., Dumoulin D. (dir.), 2011, *Le multiculturalisme « au concret ». Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle.
- Gros C., Strigler M.-C., (dir.), 2006, *Être indien dans les Amériques. Spoliations et résistance. Mobilisations ethniques et politiques du multiculturalisme*, Paris, Éditions de l'IHEAL.
- Gundermann H., Assies W. (dir.), 2007, *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, San Pedro de Atacama, Chile, Universidad Católica del Norte, Línea Editorial IIAM.
- Gundermann H., Foerster R., Vergara, J., 2006, « Legalidad y legitimidad: ley indígena, Estado chileno y pueblos originarios (1989-2004) », *Estudios Sociológicos del Colegio de México*, 2006/XXIV (n°71), p.331-361.
- Gundermann H., Foerster R., Vergara J. I. (dir.), 2003, *Mapuche y aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*, Santiago du Chili, Ril Editores, PREDES - Universidad de Chile, Santiago.
- Guendermann H., 2003, « Las poblaciones indígenas andinas de Chile y la experiencia de la ciudadanía », in Gundermann H., Foerster R., Vergara J. I. (dir.) *Mapuche y aymaras. El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*, Santiago du Chili, Ril Editores, PREDES Universidad de Chile, p. 9-104.
- Guzmán, J. 1979, « La Constitución Política », *Revista chilena de derecho*, 1979/6, (n°1-4), Santiago de Chile, p. 58-59. Disponible en ligne sur : <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/194028> [consulté le 01 juin 2018].
- Hale C., 2004, « Identidades politizadas, derechos culturales y las nuevas formas de gobierno en la época neoliberal », in Erauque D., Gould J., Hale C. (Ed.), *Memorias des Mestizaje. Cultura Política Centroamérica de 1920 al presente*, Guatemala, CIRMA, p.19-51.
- Hale C., 2002, « Does Multiculturalism Menace ? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala », *Journal of Latin American Studies*, 2002/34, (n°3), p.485-524.
- Hatzfeld H., 2011, *Les légitimités ordinaires. Au nom de quoi devrions-nous nous taire ?*, Paris, ADELS/L'Harmattan.
- Haughney D., 2006, *Neoliberal Economics, Democratic Transition, and Mapuche Demands for Rights in Chile*, Gainesville, University of Florida.
- Heurtin J.-P., 1994, « Architectures morales de l'Assemblée Nationale », *Politix*, 1994/7, (n°26), p.109.140.
- Hevia F., Isunza E., 2012, « Constrained Participation: The Impact of Consultative Councils on National-Level Policy in Mexico », in Cameron M., Hershberg E., Sharpe K.(dir.), 2012, *New institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*, New York,



Palgrave Macmillan, p. 75-98.

- Hibou B., 2012, *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte.
- Honneth A., 2006, *La société du mépris. Vers une nouvelle théorie critique*, Paris, La Découverte, p.101-130.
- Honneth A., 2005, « Invisibilité. Sur l'épistémologie de la « reconnaissance » », *Réseaux*, 2005/1, (n°129-130), Paris, La Découverte, p.39-57.
- Honneth A., 2000, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Les Éditions du Cerf.
- Human Rights Watch et Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, 2004, *Indebido proceso. Los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los Mapuche en el sur de Chile*. Disponible en ligne sur : [www.observatorio.cl](http://www.observatorio.cl) [consulté le 4 mai 2018].
- ICSO, 2016, *Consulta Previa a los Pueblos Indígenas sobre la creación de Ministerio de Pueblos Indígenas y Consejo (s) de Pueblos Indígenas. Informe de Seguimiento*, Santiago du Chili, UDP.
- INDH, 2013, *Informe intermedio de observación a la Mesa de Consenso Indígena*. Disponible en ligne sur : <https://es.scribd.com/document/145801055/INDH-Informe-Intermedio-Mesa-de-Consenso-17-04-2013> [consulté le 01 juin 2018].
- INDH, 2013, *Informe de la misión de observación de la Mesa de Consenso Indígena*. Disponible en ligne sur: <http://bibliotecadigital.indh.cl/> [consulté le 4 janvier 2018].
- INDH, 2015, *Informe de observación sobre el proceso de consulta previa de la indicación sustitutiva al anteproyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio*. Disponible en ligne sur: <http://consultaindigena.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/informe-indh-consulta-cnca.pdf> [consulté le 9 janvier 2018].
- INDH, 2015, *Informe de observación sobre el proceso de consulta previa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y el Consejo o Consejo de Pueblos Indígenas*. Disponible en ligne sur: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/818/Informe.pdf?sequence=1> [consulté le 9 janvier 2018].
- INDH, 2015c, *Mapa de conflictos socioambientales en Chile*, Disponible en ligne sur: <http://www.indh.cl/mapadeconflictos> [consulté le 9 janvier 2018].
- INDH, 2010, *Primer informe Anual 2010 de Derechos Humanos en Chile*. Disponible en ligne sur : <http://www.indh.cl/primer-informe-anual-2010-de-derechos-humanos-en-chile> [consulté le 01 juin 2018].
- INE, 2003, *CENSO 2002. Síntesis de resultados*. Disponible en ligne sur : <http://www.ine.cl/docs/default-source/FAQ/s%C3%ADntesis-de-resultados-censo-2002.pdf?sfvrsn=2> [consulté le 4 juin 2018].
- Isambert F.-A., 1982, *Le sens du sacré. Fête et religion populaire*, Paris, Éditions de Minuit.
- Ivison D., 2010, « Deliberative Democracy and the Politics of Reconciliation », in Kahane D., Weinstock D., Leydet D., Williams M. (dir.), *Deliberative democracy in practice*, Vancouver-Toronto, UBC Press, p.115-137.
- Jeannot G., 2005, « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, 2005/47, ( n°1), 2005, p.17-35.

- Kohler F., 2009, *Synthèse de l'habilitation à diriger des recherches*. Sciences de l'Homme et Société. École pratique des hautes études - EPHE PARIS. Disponible en ligne sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00540550/document> [consulté le 01 juin 2018].
- Kohler F., 2006, « Globalisation et communalisation : le cas des populations traditionnelles. Des catégories et leurs usages dans la construction sociale d'un groupe de référence : race, ethnie, communauté », Paris, HAL. Disponible en ligne sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00259966> [consulté le 7 décembre 2017].
- Kohler K., 2004, « Le discours ethnique entre mythe et politique: l'exemple des Pataxo du Mont Pascal (extrême Sud de Bahia) », *Revista da ANPOLL, Humanitas - FFLCH/USP*, p.147- 176.
- « La compétence politique. Nouveaux questionnements et nouvelles perspectives », *Revue française de science politique* 2007/57 (n°6), p. 733-735.
- Lacroix, L. 2011, « Etat plurinational et redéfinition du multiculturalisme en Bolivie » in Gros, C. et Dumoulin, D. (dir.), *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 135-146.
- Lalander R., Ospina P., 2012, « Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador », *Cuestiones Políticas*, 2012/28, (n°48), p.13-50.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Lascoumes P., 2003, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », in Lagroye J.(Dir.), 2003, *La Politisation*, Belin, p. 387-401.
- Le-Bert J.-M. (Coord.), 2004, *Informe final de evaluación. Programa Origenes. Ministerio de Planificación y cooperación*. Disponible en ligne sur : [http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-139541\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-139541_informe_final.pdf) [consulté le 8 février 2018].
- Le Bonniec F., 2009, « Imposition et usages du droit. Chronique d'un procès antiterroriste contre des dirigeants mapuche au Chili », in Bosa B., Wittersheim E. (dir.), *Luttes autochtones, trajectoires postcoloniales (Amériques, Pacifique)*, Paris, Karthala.
- Le Bonniec, F., 2009, *La fabrication des territoires Mapuche au Chili de 1884 à nos jours. Communautés, connaissances et État*, sous la direction de A. Bensa et J.-L. Martínez Cereceda. Thèse de Doctorat : Anthropologie sociale et ethnologie : Paris, EHESS/Universidad de Chile.
- Le Bonniec F., Cloud L., 2012, « Entre logiques d'État et autochtonie : dynamiques de la territorialité mapuche à l'heure du droit à l'autodétermination des Peuples Autochtones », *QuAderns-e*, 2012/2 (n°17), p.24-43.
- Lefebvre, R., 2014 « L'introuvable délibération. Ethnographie d'une conférence citoyenne sur les nouveaux indicateurs de richesse », *Participations*, 2014/2 (n° 9), p. 191-214.
- Lefebvre R., 2010, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », in Lagroye, J., Offerlé, M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, p. 219-247.
- Lefebvre R., 1997, « Être maire à Roubaix. La prise de rôle d'un héritier », *Politix*, 1997/10, (n°38), p.63-87.
- Lefranc S., 2002, *Politiques du pardon*, Paris, PUF.
- Levil R., 2006, « Sociedad mapuche contemporánea », in Marimán P., Caniuqueo S., Millalén J., Levil R., 2006, *j...Escucha, winka... ! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, p. 219-252.

- Lendaro A., 2011, « Le pouvoir de la catégorie. Les politiques publiques et l’insertion professionnelle des immigrés en France et en Italie », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2011/27 (n° 2), p. 35-55.
- Linz J., 2000, *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris, Armand Colin.
- Lira E., Morales G., 2005, *Derechos Humanos y reparación : una discusión pendiente*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.
- Lorca M., Pinda E., 2000, *María Pinda. Semblanza de una dirigente indígena*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.
- López Caballero P., 2011, « Altérités intimes, altérités éloignées: la greffe du multiculturalisme en Amérique latine », *Critique internationale*, 2011/2, (n°51), p.129-149.
- Loveman B., Lira E., 2005, *Políticas de reparación. Chile 1990-2004*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.
- Loveman B., Lira E., 2002, *El espejismo de la reconciliación política. Chile 1990-2002*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.
- Manin B., 1985, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, n°33, p.72-93.
- Mansbridge J., 1999, « On the Idea That Participation Makes Better Citizens », in Elkin S., Karol S., (dir.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Philadelphia, Pennsylvania University Press, 1999, p.291-326.
- Mansbridge J., 1991, « Feminism and democratic community », in Chapman J.W., Shapiro I. (dir.) *Democratic Community*, NOMOS XXXV, 35, New York, New York University Press, p.342-377.
- Matonti F., Poupeau, F., 2004, « Le capital militant. Essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004/5, (n° 155), p. 4-11.
- Mattina C., 2005, « Les politiques clientélares comme facteur de recomposition sociale et ethnique à Marseille », *Faire Savoirs*, n°5, p. 61-67.
- Mattina C., 2005, « La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980) », *Annuaire des collectivités locales*, 2005/25, p.579-585.
- Mattina C., 2004, « Mutations des reccources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, 2004/17, (n°67), p.129-155.
- Massal J., 2013, « L'incertaine construction de l'État plurinational et de la démocratie participative en Équateur : aléas et résistances », *Revue internationale de politique comparée*, 2013/20, (n°1), p. 117- 138.
- Massardier G , 2009, « La gouvernance de l’eau : entre procédure de concertation et régulation “adhocratique” Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », *Vertigo- La revue électronique en sciences de l’environnement*, 6. Disponible en ligne sur: <https://journals.openedition.org/vertigo/8993> [consulté le 01 juin 2018].
- Martínez M., 1999, *Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas, Informe final presentado por el Relator Especial*. Consejo Económico Social, Naciones Unidas (E/CN.4/sub.2/1999/20). Disponible en ligne sur : <http://unpfp.blogspot.fr/2016/05/estudio-sobre-los-tratados-convenios-y.html> [consulté le 8

février 2018].

- Martínez Cobo J., 1987, « Conclusions, Proposals, Recommendations », in *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, E/CN.4/sub.2/1983/21/Add.8, p. 50, para.379. Disponible en ligne, sur : [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MCS\\_xxi\\_xxii\\_e.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/MCS_xxi_xxii_e.pdf) [consulté le 16 janvier 2018].
- Marimán P., Aylwin J., 2008, « Las identidades territoriales mapuche y el Estado chileno : conflicto interétnico en un contexto de globalización », in Leiva X., Burguete A., Speed S., (coord.), 2008, *Gobernar (en) la diversidad : experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, Quito, Publicaciones de la casa Chata, p.111-150.
- Marimán P., Caniuqueo S., Millalén J., Levil R., 2006, *¡...Escucha, winka... ! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.
- Marsden, D., 1994, « Indigenous management and the management of indigenous knowledge », in Wright, S., (Ed.), *Anthropology of organizations*, London, Routledge, p:35-55.
- Martí i Puig S., Villalba S., 2012, « ¿Pocos pero guerreros ? Multiculturalismo constitucional en cinco países con población indígena minoritaria », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2012/21, (n°2), p.77-96.
- « Max Gluckman (1940) : « Analysis of a social situation in modern Zululand » », *Genèses*, 2008/3, (n°72), p. 119-155.
- Mazeaud A., 2012, « Administrer la participation : l'invention d'un métier entre valorisation du militantisme et professionnalisation de la démocratie locale », *Quaderni*, 2012/79, p.45-58. Disponible en ligne : <http://quaderni.revues.org/621> [consulté le 30 septembre 2016].
- Mazeaud A., 2012, « L'instrumentalisation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, 2012/1, (n°2) p.53-77.
- Mazeaud A., 2009, « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », Communication aux Journées doctorales sur la participation et la démocratie participative, GIS « Participation du public, décision, démocratie participative », ENS Lyon, novembre 2009. Disponible en ligne sur : <http://www.participation-etdemocratie.fr/fr/node/495> [consulté le 01 juin 2018].
- Mazeaud A., Nonjon M., 2018, *Le marché de la démocratie participative*, Vulaine-sur-Seine, Éditions du Croquant.
- Mazeaud A., Nonjon M., 2015, « De la cause au marché de la démocratie participative », *Agone*, 2015/1 (n° 56), p.135-152.- Mazeaud A., Sa Vilas Boas M.-H., Berthomé G.-El-K., 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2012/1 (n°2), p.5-29.
- Mazeaud A., Sa Vilas Boas M.-H., Berthomé G.-El-K., 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2012/1 (n°2), p.5-29.
- Médard J.-F., 1976, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, 1976/26, (n°1), p.103-131.
- Mella Seguel E., 2007, *Los Mapuche ante la justicia. La criminalización de la protesta indígena en Chile*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.

- Merlin J., 2014, « L'émergence d'une compétence environnementale autochtone ? Le cas de Goro Nickel en Nouvelle-Calédonie », *Terrains & travaux*, n°24, p.85-102.
- « Militantismes institutionnels », *Politix* 2005/2 (n° 70), p. 3-6.
- MINDES-Gobierno de Chile, (s.d.), *Sistematización proceso de Consulta Previa Indígena. Informe final*.
- Montt, S., Matta, M., 2011, « Una visión panorámica al Convenio OIT 169 y su implementación en Chile », *Estudios Públicos*, n°121, p.133-212. Disponible en ligne sur : [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095447/rev121\\_SMontt\\_MMatta.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095447/rev121_SMontt_MMatta.pdf) [consulté le 01 juin 2018].
- Montambeault F., 2015, « Décloisonner la comparaison : dispositifs participatifs et démocratisation au Brésil et au Mexique », *Participations*, 2015/1,(n°11), p. 87-113.
- Monédiaire G., 2011, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte », *Participations* 2011/1 (n° 1), p. 134-155.
- Mouffe C., 1999, « Deliberative Democracy or agonistic pluralism ? », *Social Research*, 1999/3 (n°66), p.745-759.
- Moulián T., 1997, *Chile actual : anatomía de un mito*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.
- Naepels, M., 1998, « Une étrange étrangeté. Remarques sur la situation ethnographique », *L'Homme*, 1998/38, (n°148), p.185.199.
- Nahuelpan Moreno H., 2012, « Formación colonial del Estado y desposesión en Ngulumapu », in *Ta iñ fijke xipa rakizuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país Mapuche*, Temuco, Ediciones de Historia Mapuche.
- Namuncura D., 1999, *Ralco : ¿represa o pobreza ?*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.
- Navia, P., 2004, « Participación electoral en Chile 1988-2001 », *Revista de Ciencia Política*, 2004/XXIV, (n°1), p.81-103.
- Neveu C. 2011, « Habitants, citoyens : interroger les catégories », in Bacqué M.-H., Sintomer Y. (Dir.), *La démocratie participative : histoires et généalogies*, Paris, La Découverte, p. 39-50.
- Neveu C., 2011, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations* 2011/1, (n° 1), p. 186-209.
- Neveu C. (dir.), 2007, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan.
- Nez, H., 2015, *Urbanisme : la parole citoyenne*, Lormont, Éditions Le Bord de l'eau.
- Nez H., Cuny C., 2013, « La photographie et le film : des instruments de pouvoir ambivalents », *Participations*, 2013/3, (n°7), p.7-46.
- Noiriel G., 1997, « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, n°26, p. 25-54.
- Nonjon M., 2006, *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*, sous la direction de Frédéric Sawicki, Thèse de Doctorat : Science politique, Lille, Université Lille 2.
- Nonjon M., 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante »,

*Politix*, 2005/2 (n°70), p.97-115.

- Novak S. 2011, *La Prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du consensus*, Paris, Dalloz.

- Novak S., Urfalino P., 2017, « Nouvelles approches de la décision collective : une introduction », *Négociations*, 2017/1 (n°27), p.67-71.

- Nylen W., 2011 « Participatory institutions in Latin America : the next generation of scholarship », *Comparative Politics*, 2011/4 (n°43), p.479-497.

- Observatorio Ciudadano *et.al*, 2011, *Estado de los derechos humanos en Chile 2011*. Disponible en ligne: <http://www.monitoreandoderechos.cl.pampa.avnam.net/> [consulté le 01 juin 2018].

- OCDE, 2013, *Revisión de políticas nacionales de educación: El aseguramiento de la calidad en la educación superior en Chile*. Disponible en ligne sur: [https://www.oecd-ilibrary.org/education/revision-de-politicas-nacionales-de-educacion-el-aseguramiento-de-la-calidad-en-la-educacion-superior-en-chile-2013\\_9789264191693-es](https://www.oecd-ilibrary.org/education/revision-de-politicas-nacionales-de-educacion-el-aseguramiento-de-la-calidad-en-la-educacion-superior-en-chile-2013_9789264191693-es) [consulté le 01 juin 2018].

- OIT, 2009, *Guide sur les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique*. Disponible en ligne sur: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_116077.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_116077.pdf) [consulté le 9 avril 2018].

- Olavarría M., Navarrete B., Figueroa V., 2011, « ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso », *Política y Gobierno*, 2011/XVIII (n°1), p.109-154.

- Orduz N., 2016, « La consulta previa en Colombia », in De Cea M., Fuentes C. (Eds.), 2016, *La consulta indígena. Colombia-Perú-Chile*, Santiago du Chili, RIL Editores.

- OXFAM, 2015, *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*, Due Process of Law Foundation, OXFAM. Disponible en ligne sur: [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_consulta\\_previa\\_2015\\_web-2.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_consulta_previa_2015_web-2.pdf) [consulté le 01 juin 2018].

- Pairicán F., 2014, *Malon. La rebelión del pueblo mapuche (1990-2013)*, Santiago du Chili, Pehuén Editores.

- Pairicán F., 2013, « Lumaco : la cristalización del movimiento autodeterminista mapuche », *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 2013/17 (n°1), p.35-57.

- Panfichi A., 2007, « Democracia y participación : el fujimorismo y los gobiernos de transición », in A. Panfichi (dir.), 2007, *Participación ciudadana en el Perú : disputas, confluencias y tensiones*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p.17-43.

- Parizet P., 2013, « La fabrique dépolitisée des élites locales. Les dispositifs de développement participatif dans le Chiapas (Mexique) », *Revue internationale de politique comparée*, 2013/20 (n°4), p. 77-101.

- Parizet R., 2011, « Se rebeller ou participer : les enjeux de la participation comme élément du développement en milieu autochtone », communication à l'occasion du XIe congrès de l'AFSP, Strasbourg, 31 août-1er sept 2011.

- Peralta, C., 2017, « Conflicto etno-ambiental en el marco de la Consulta Indígena », *Revista Estudios de Políticas Públicas*, n°6, p.161-178.
- Peralta C., 2015, « La asimetría del poder. Conflicto etno-ambiental en el marco de la consulta indígena : caso central hidroeléctrica Añihuerraqui, Curarrehue », *Mémoire: Sciences sociales*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales.
- PNUD, 2017, *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile (Síntesis)*, Santiago du Chili, Disponible en ligne : [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobrezasintesis-DESIGUALES-final.pdf?download](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobrezasintesis-DESIGUALES-final.pdf?download) [consulté le 01 juin 2018].
- PNUD, 2013, *Primera encuesta de relaciones interculturales*, Santiago du Chili. Disponible en ligne sur : <http://www.onu.cl/onu/wp-content/uploads/2013/10/Primera-Encuesta-de-Relaciones-Interculturales-PNUD-2013.pdf> [consulté le 01 juin 2018].
- PNUD, 2008, *Desarrollo Humano en Chile 2008: seis millones de nuevos caminos*, Santiago du Chili, Disponible en ligne sur : [http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human\\_development/idh-seis-millones-por-nuevos-caminos.html](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/idh-seis-millones-por-nuevos-caminos.html) [consulté le 01 juin 2018].
- PNUD, 1998, *Las paradojas de la modernización. Desarrollo humano en Chile*, Santiago du Chili, Disponible en ligne sur : <http://desarrollohumano.cl/idh/download/1998.pdf> [consulté le 01 juin 2018].
- *Politix*, 2006/3 (n° 75).
- Porto-Gonçalves C.W., 2008, « De saberes e de territórios : diversidade e emancipação a partir da experiência latino-americana », in Ceceña A.E. (Coord.), 2008, *De los saberes de la emancipación y de la dominación*, Buenos Aires, CLACSO, p.37-52.
- Quéré L., 2002, « La structure de l'expérience publique d'un point de vue pragmatiste », *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, D.Cefai, J.Isaac éd., La Tour d'Aigues, L'Aube, p.131-160.
- Recondo D., 2009, *La démocratie mexicaine en terres indiennes*, Paris, Éditions Karthala.
- Recondo D., 2007, « Les paradoxes de la démocratie participative en Amérique Latine : une comparaison des trajectoires mexicaines et colombiennes » in Neveu C. (dir.), 2007, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, p.255-276.
- Recondo D., 2005, « L'impératif participatif en Amérique Latine : quelques hypothèses sur l'émergence d'une norme de l'action publique », *Revista de Estudios iberoamericanos*, n°2, p. 48-52.
- Richards P., 2010, « Of Indians and Terrorists : How the state and local elites construct the Mapuche in neoliberal multicultural Chile », *Journal of Latin American Studies*, 42/2010, p.59-90.
- Reuque R., Mallon F. (dir.), 2002, *Una flor que renace: autobiografía de una dirigente mapuche*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.
- Robin V., Salazar-Soler C. (dir.), 2009, *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas*, Lima,Cusco, Institut français d'études andines, Centro Bartolomé de Las Casas.
- Rodríguez A., Vergara P., 2015, *La Frontera. Crónica de la Araucanía rebelde*. Santiago du

Chili, Catalonia.

- Román A., 2014, « Hacia el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile », *Revista de Derechos Fundamentales*, Universidad Viña del Mar, n° 11, p.125-162.
- Rosanvallon P., 2006, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil.
- Rui S., Villechaise-Dupont A., 2005, « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et sociétés*, 2005/4 (n°123), p. 21-36.
- Saavedra, A., 2002, *Los mapuche en la sociedad chilena actual*, Santiago du Chili, LOM Ediciones, Universidad Austral de Chile.
- Sa Vilas Boas M.-H., 2013, « Des *street level bureaucrats* dans les quartiers : la participation aux conférences municipales de femmes à Recife », *Revue internationale de politique comparée*, 2013/20 (n°4), p.55-76.
- Sa Vilas Boas M.-H., Tarragoni F., 2015, « Le concept de clientélisme résiste-t-il à la participation populaire ? Une comparaison Brésil-Venezuela », *Critique Internationale* 2015/3, (n°68), p.103-124.
- Salazar G., 2013, *Movimiento social en Chile*, Santiago du Chili, Uqbar.
- Salazar G., Pinto J., 1999, *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*, Santiago du Chili, LOM Ediciones.
- Salée D., Lévesque C., 2010, « Representing aboriginal self government and first nations/State relations : political agency and the management of the boreal forest in eeyou istchee », *International Journal of Canadian Studies/Revue internationale d'études canadiennes*, 2010 (n°41), p.99-135.
- Sanders L., 1997, « Against deliberation », *Political Theory*, 1997/XXV, (n°3), p.347-376.
- Sanhueza, C., 2013, « La consulta previa en Chile : del dicho al hecho », in Olea H., 2013, *Derecho y Pueblo Mapuche. Aportes para la discusión*, Santiago du Chili, Centro de Derechos Humanos, UDP.
- Sanhueza C., Saver D., Cavallaro J., Contesse J., Rodríguez C., 2013, *No nos toman encuesta : pueblos indígenas y consulta previa en las pisciculturas de la Araucanía*, Santiago du Chili, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Santos B., 1998, « Participatory budgeting in Porto Alegre : toward a redistributive democracy », *Politics & Society*, 1998/26 (n° 4), p.461-510.
- Saurugger, S., 2002, « L'expertise un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue Française de Science Politique*, 2002/4, p.375-401.
- Schmitz J., 2008, « Migrants ouest-africains vers l'Europe : historicité et espace moraux », *Politique africaine*, n° 109, p. 5-15.
- Scott J., 2006, « Infra-politique des groupes subalternes », *Vacarme*, 2006/3 (n° 36), p. 25-29.
- Scott J., 1998, *Seeing Like a State : How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT, USA: Yale University Press.
- Scott J., 2000, *Los dominados y el arte de la resistencia*, México DF, Ediciones ERA.



- Sintomer Y., Blondiaux L., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 2002/15 (n°57), p. 17-35.
- Sepúlveda, B., 2013 « Repenser le dualisme urbain / rural. Rapport à la ville et urbanité mapuche au Chili », *RITA*, n°6, Disponible en ligne sur: <http://www.revue-rita.com/villes-et-campagnes/bastien-sepulveda.html> [consulté le 01 juin 2018]
- Soto Barrientos F., 2011, « La eventual recepción de fórmulas participativas en Chile : particularidades y desafíos », *Revista de Derecho Público*, 2011/74, p.159-194.
- Spire A., 2007, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales* 2007/4 (n° 169), p. 4-21.
- Spoerer M., 2013, « Participación ciudadana e incidencia política : estudio del caso Barrancones », *Revista Persona y Sociedad*, 2013/17 (n°1), p.17-44.
- Stavenhagen R., 2013, « La protection des droits autochtones: le défi de la mise en oeuvre », in Bellier I., (dir.), *Peuples autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance*, Paris, SOGIP-L'Harmattan.
- Stavenhagen R., 2006, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Adición Misión a Colombia, Naciones Unidas*, E(CN.4/9/2005/Add.2.
- Stavenhagen R., 2004, *Droits de l'Homme et questions autochtones. Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, M.Rodolfo Stavenhagen, présenté en application de la résolution 2003/56 de la Commission. Mission Chili (E/CN.4/2004/80/add.3), Genève, Nations Unies, Commission des droits de l'homme.
- Stavenhagen R., 2000, *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*, México D.F., Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Talpin J., 2011, *Schools of Democracy. How Ordinary Citizens (Sometimes) Become More Competent in Participatory Budgeting Institutions*, Colchester, ECPR Press.
- Talpin J., 2010, « « Ces moments qui façonnent les hommes » Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique », *Revue française de science politique*, 2010/60 n°1, p. 91-115.
- Talpin J., 2006, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein des dispositifs participatifs », *Politix*, 2006/19 (n°75), p.13-31.
- Tassin E., 2013, « Les gloires ordinaires. Actualité du concept arendtien d'espace public », *Cahiers Sens public*, n°15-16, disponible en ligne sur : <http://www.sens-public.org/spip.php?article1077> [consulté le 21 mai 2018].
- Taylor C., 2009, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris, Flammarion.
- Toledo V., 2007, « Prima ratio. Movilización mapuche y política penal. Los marcos de la política indígena en Chile 1990-2007 », *OSAL*, 2007/8 (n°22), Buenos Aires, CLACSO.
- Traïni C., 2017, « Registres émotionnels et processus politiques », *Raisons politiques* 2017/1, n°65, p.15-29.
- Traïni C. (dir.), 2015, *Émotions et expertises. Les modes de coordination de l'action collective*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

- Traïni C., 2014, « Les protecteurs des animaux et le droit. Refoulement ou formalisation des émotions ? », *Droit et Société*, n°87, p.465-481.
- Traïni C., 2010, « Dramaturgie des émotions, traces de sensibilités. Observer et comprendre des manifestations anti-corrída », *ethnographiques.org*, n°21. Disponible en ligne sur: <http://www.ethnographiques.org/Dramaturgie-des-emotions-traces> [consulté le 21 mai 2018].
- Traïni C., Siméant J., 2009, « Introduction. Pourquoi et comment sensibiliser à la cause ? », in Traïni C. *Émotions...Mobilisation !*, Presses de Science Po « Académique », 2009, p.11-34.
- Urrejola A., 2016, « Aplicación del convenio 169 en Chile », in De Cea M. et Fuentes C., 2016, *La consulta indígena. Colombia-Perú-Chile*, Santiago du Chili, Ril editores.
- Urfalino P., 2007, « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés », *Revue européenne des sciences sociales*, 2007/XLV (n°1), p. 47-70.
- Valdivia, J.-M., 2011, « Alcances jurídicos del convenio n° 169 », *Estudios Públicos*, n°121, p.35-79.
- Van Cott D.-L., 2002, « Movimientos indígenas y transformación constitucional en Los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa », *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2002/8, n°3, p.41-60.
- Van Cott D.-L., 2000, *The Friendly Liquidation of the Past. The politics of diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Varas A., 2012, *La democracia frente al poder. Chile 1990-2010*, Santiago du Chili, Catalonia.
- Varas J., 2005, *La construcción de la identidad étnica urbana : etnificación y etnogénesis del movimiento mapuche urbano organizado en la ciudad de Santiago 1990-2000*. Sous la direction de Rolf Foerster, Mémoire de Master: Anthropologie, Santiago du Chili, Université du Chili.
- Valdés, M., 1996, « Notas sobre la población mapuche de la Región Metropolitana: un avance de investigación ». *Pentukun*, N° 5, p. 41-66.
- Vergara F., Campos J., Farías C., 2016, « La persistencia del « Vivir como mapuche ». Una aproximación à la identidad étnica de la comunidad mapuche Folil Mapu, en la Región del Maule, Chile », *CUHSO. Cultura Hombre y Sociedad*, 2016/26 (n°2), p.175-207.
- Vergara J., Foerster R., 2002, « Permanencia y mantención del conflicto Estado-Mapuche en Chile », *Revista Austral de Ciencias Sociales*, n°6, p.35-46.
- Viot P., Pattaroni L., Berthoud B., 2010, « Voir et analyser le gouvernement de la foule en liesse. Éléments pour l'étude des rassemblements festifs à l'aide de matériaux sonores et visuels », *ethnographies.org*, 21, Disponible en ligne sur : <http://www.ethnographiques.org/2010/Viot-Pattaroni-Berthoud> [consulté le 21 mai 2018].
- Wieviorka M., 2001, *La différence*, Paris : Les Éditions Balland.
- Yáñez N., Aylwin J. (Ed.), 2007, *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el « nuevo trato » : las paradojas de la democracia chilena*, Santiago du Chili, LOM Ediciones/Observatorio Derechos de los pueblos indígenas.
- Young I.M, 2010, « Communication et altérité. Au-delà de la démocratie délibérative », in C.Girard, A. Le Goff (Ed.), 2010, *La démocratie délibérative. Anthologie des textes fondamentaux*, Paris, Hermann, p.297-326.

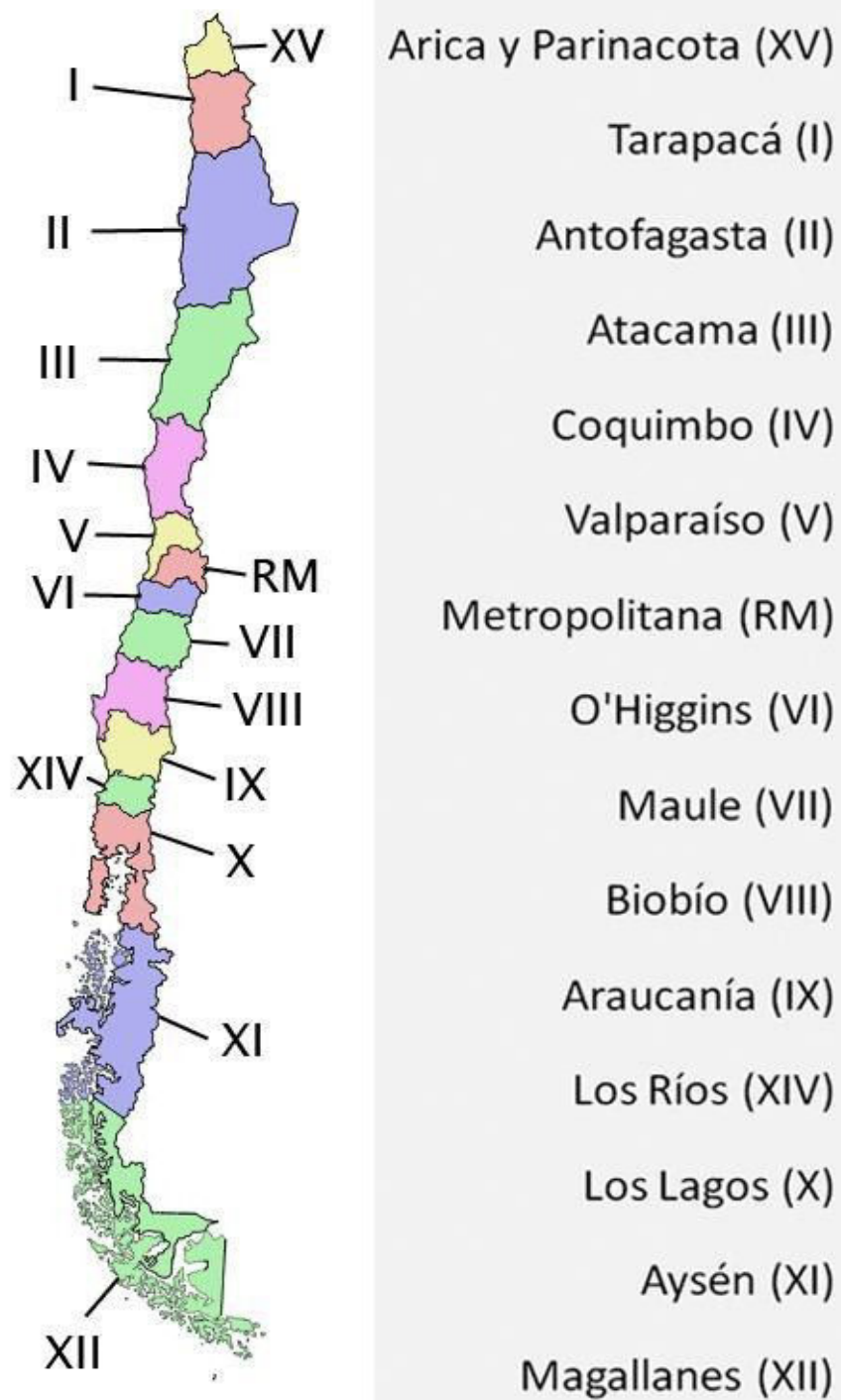
- Yrigoyen R. (dir.), 2010, Pueblos indígenas. Constituciones y reformas políticas en Latinoamérica, LIMA, IIDS, INESC, ILSA.
- Yrigoyen R., 2009, « De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento », *El otro derecho*, n°40, ILLSA, Colombia, p.11-55. Disponible en ligne sur : [www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/el\\_otro\\_derecho\\_no.\\_40.pdf](http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/el_otro_derecho_no._40.pdf) [consulté le 18 janvier 2018].
- Zaffaroni E.R., 2009, « La naturaleza como persona : Pachamama y Gaia », in Calizaya A., Zaffaroni E.R., 2009, *Nuevo consitucionalismo ambiental (Perspectivas desde lo plurinacional comunitario)*, Uruuru Marka, Latinas Editores, p.35-62.
- Zapata C., 2005, « Origen y función de los intelectuales indígenas », *Cuadernos Interculturales*, n°3. Disponible en ligne sur : <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55200406> [consulté le 01 juin 2018].
- Zielinski A., 2010, « L'éthique du care. Une nouvelle façon de prendre soin », *Études* 2010/423 (n°12), p. 631-641.

# ANNEXES

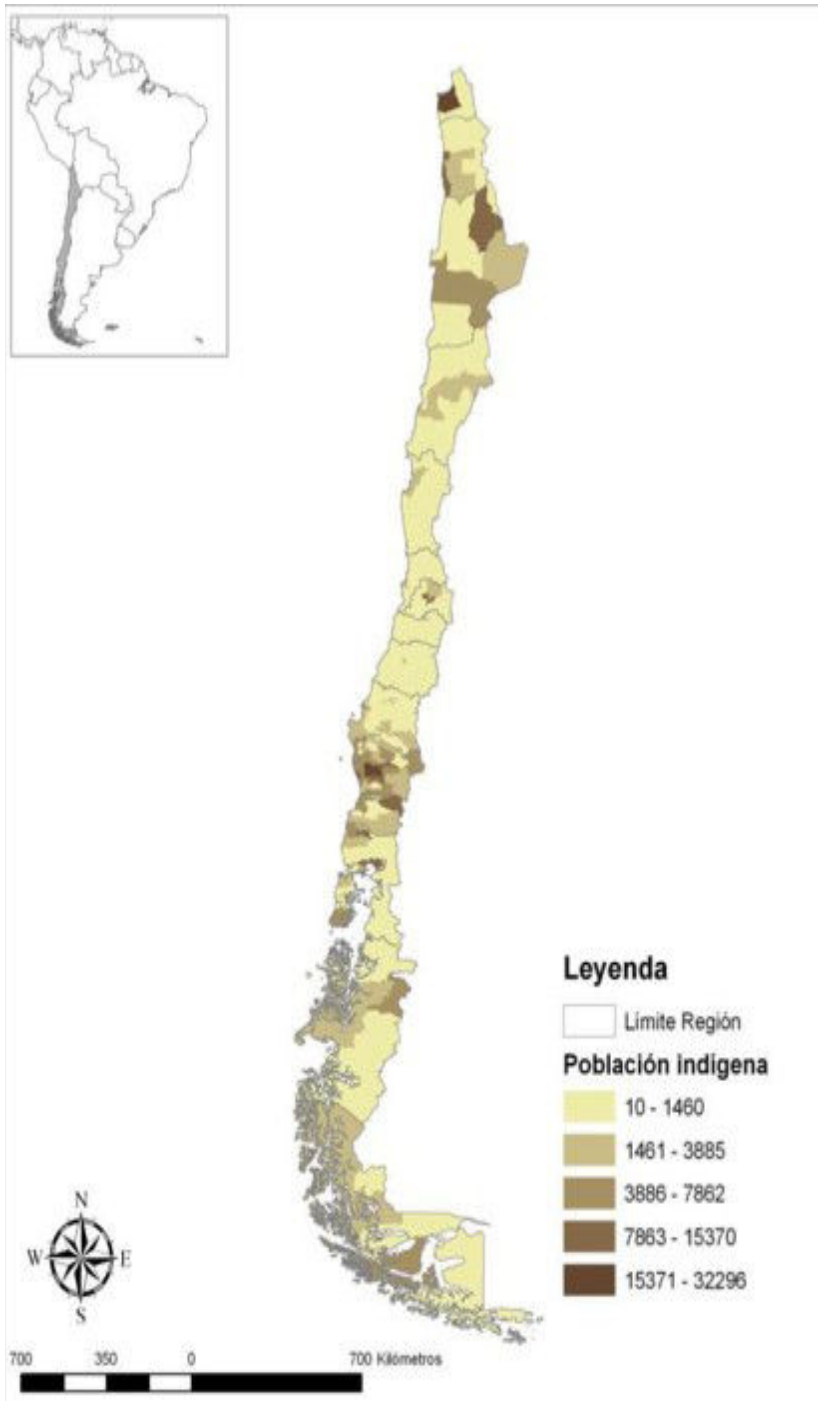
	Nom	Institution	Date	Lieu
<b>Acteurs institutionnels</b>				
1	Matías Abogabir	Chef Unité d'affaires Indigènes, MINDES	9/10/13; 17-02-2014	Santiago du Chili; Skype
2	Iván Cheuquelaf	SEGPRES	15/10/13	Santiago du Chili
3	Andrés Bazan	CONADI	08/11/13	Santiago du Chili
4	Eric Correa	Ministère de l'Économie	08/10/13	Santiago du Chili
5	Hans Weber	Unité d'Affaires Indigènes, MINDES	04/11/13	Santiago du Chili
6	José Miguel Poblete	Ministère de la Justice	10/10/13	Santiago du Chili
7	Mónica Ríos	Ministère de l'Économie	08/10/13	Santiago du Chili
8	Rodrigo Benitez	Ministère de l'Environnement	31/10/13	Santiago du Chili
9	Estefani Saez	Unité d'Affaires Indigènes, MINDES	08/10/13	Santiago du Chili
10	Marcela Klein	Ministère de l'Économie	08/10/13	Santiago du Chili
11	Milenko Bertrand	Ministère de la Justice	23/10/13	Santiago du Chili
12	Tomás Pacheco	Avocat, MINDES	07/10/13	Santiago du Chili
13	José Antonio Alonso	Ministère de l'Infrastructure	23/10/13	Santiago du Chili
14	Santiago Orpis	Ministère des Mines	21/10/13	Santiago du Chili
15	Sergio Molina	MINDES	10/10/13	Santiago du Chili
16	German Villegas	Ministère de l'Agriculture	23/10/13	Santiago du Chili
17	Claudia Barattini	Ministre de la Culture (CNCA)	03/03/16	Santiago du Chili
18	Lautaro Loncon	Unité des Affaires indigènes, MINDES	12/12/14	Santiago du Chili
19	Jaime Huenun	Unité des Affaires indigènes, CNCA	10/02/16	Santiago du Chili
20	José Ancan	Unité des Affaires indigènes, CNCA	17/12/14	Santiago du Chili
21	Jaime Roman Huenifil	Chargé d'Études, CNCA	03/03/16	Santiago du Chili
22	Nicolás Cruz	Chef de cabinet du ministre, CNCA	17/12/14	Santiago du Chili
23	Rodrigo Egaña	Mandataire indigène pour les affaires indigènes (2008-2009)	16/10/13; 25-02-2014	Santiago du Chili; Skype
24	Ivan Lepian	Chargé du Programme de Promotion et d'Information des droits indigènes de CONADI, région du Maule.	05/02/14	Talca, VII Region
25	Hugo Veloso	Intendant, région du Maule	04/02/14	Talca, VII Region
26	Juan Ramon Letelier	Secrétaire régional du MINDES, région du Maule	04/02/14	Talca, VII Region
27	Francisco Sarabia	Chargé de consultation indigène, MINDES, région Maule	23/01/14	Talca, VII Region
28	Edgardo Cáceres	Directeur régional CNCA	03/02/14	Talca, VII Region
29	Camilo Farias	Responsable consultation indigène CNCA, région Maule	31/12/2014; 5/01/2015	Talca, VII Region
30	Lorena Rivera	Avocat, CNCA région Maule	31/12/2014; 5/01/2015	Talca, VII Region
31	Hugo Reyes	Consultation indigène, CNCA région Maule	31/12/2014; 5/01/2015	Talca, VII Region
32	Eduardo Alfredo	Consultation indigène, CNCA région Maule	31/12/2014; 5/01/2015	Talca, VII Region
33	Joaquin Tuma	Député VII region	14/10/13	Santiago du Chili

<b>Acteurs indigènes</b>				
34	Marcial Colin	Conseiller National CONADI; Délégué indigène Table de consensus	25/11/13	Santiago du Chili Courriers électroniques
35	Claudia Pailalef	Conseiller National CONADI	10/10/13	Santiago du Chili
36	Juana Chequepan	Délégué indigène Table de consensus	24/10/13	Santiago du Chili
37	Samuel Melinao	Délégué indigène Table de consensus	18/12/14	Santiago du Chili
38	Luis Llanquilef	Délégué indigène Table de consensus	31/10/13	Lloncao, commune de Cañete, VIII Region
39	Richard Caifal	Membre ENAMA	30/10/13	Temuco, VIII Region
40	Enrique Marinao	Délégué indigène Table de consensus	07/11/13	Santiago du Chili
41	Beatriz Painiqueo	Délégué indigène Table de consensus	13/11/13	Santiago du Chili
42	Robinson Cariman	Lonko; Délégué indigène, région du Maule	10/01/14	Talca, VII Region
43	Rayén Cariman	Membre association indigène Région Maule	11/01/14	Talca, VII Region
44	Margarita Huenchullan	Délégué indigène, region du Maule	05/02/14	Talca, VII Region
45	Juan Ñancupil	Machi; Délégué indigène	21/01/14	Talca, VII Region
46	Victoria Calquin	Délégué indigène, region du Maule	22/01/14	Talca, VII Region
47	Francisco Maripangui	Délégué indigène, region du Maule	16/02/15	Llico, VII Region
48	Pedro Espejo	Délégué indigène, region du Maule	23/01/14	Talca, VII Region
49	Maria Pinda	Membre association indigène à Santiago du Chili	02/03/16	Santiago du Chili
50	Bernardino Ralliman	Membre association indigène à Santiago du Chili	02/03/16	Santiago du Chili
51	Marta Salgado	Délégué indigène, region Arica-Parinacota	Décembre 2015	Courriers électroniques
52	Cristian Diaz	Délégué indigène, region Arica-Parinacota	Décembre 2015	Courriers électroniques
53	Jorge Huenchullán	Porte parole, Communauté autonome de Temucucui	Mars 2013	Courriers électroniques
54	Ariel León	Membre association indigène (Pueblos Originarios Unidos); Conseiller parlementaire	11/11/13	Santiago du Chili
<b>Observateurs</b>				
55	Diana Maquillón	INDH	09/10/13	Santiago du Chili
56	Maria Eliana Arntz	ONU	16/10/13	Santiago du Chili
57	Pedro Cayuqueo	INDH	31/10/13	Temuco, VIII Region
58	Federico Aguirre	INDH	09/10/13	Santiago du Chili
59	Jorge Contesse	INDH	14/02/14	Skype
<b>Conseillers des peuples indigènes</b>				
60	Cristian Sanhueza	Avocat	25/11/13	Santiago du Chili
61	Alonso Barros	Avocat	13/11/13	Santiago du Chili
62	Francisco Cañas	Avocat	12/11/13	Santiago du Chili
<b>Acteurs externes</b>				
63	Antonia Urrejola	Avocat, Consultant	15/10/13	Santiago du Chili
64	Guillermo Miranda	Directeur OIT Chili	20/10/13	Santiago du Chili

*Annexe 1 : Liste des personnes interviewés*



*Annexe 2 : Carte des régions du Chili*



*Annexe 3 : Distribution de la population autochtone sur le territoire chilien*

*Source : CEPAL/CELADE, d'après le CENSO de 2002.*

*Annexe 4 : Questionnaire*

Date de naissance: État civil: Sexe: Lieu de naissance: Lieu de résidence: En cas de migration, motif :
<b>Êtes-vous propriétaire du logement où vous habitez? OUI NON</b>
<b>Niveau d'études:</b> Education primaire: terminée: OUI NON Education secondaire: terminée: OUI NON Formation professionnelle: terminée: OUI NON Études universitaires: terminée: OUI NON Niveau: licence Master Doctorat
<b>Activité professionnelle:</b> CDI : CDD :  Travailleur non qualifié (ouvrier, saisonnier, vendeur ambulant, employé de maison, etc.) Commerçant Agriculteur Employé dans bureau (secrétaire, assistant, gestion, etc.) Fonctionnaire public Entrepreneur indépendant Professionnel qualifié (médecin, avocat, ingénieur, etc.) Au foyer Sans activité (chômage, retraite, etc.) Autre :
<b>Avez-vous participé dans l'une des organisations suivantes ?</b> Politique Religieuse Locale/de voisinage/communautaire Culturelle ou artistique Sportive Autre :



**Êtes-vous membre d'une association/communauté autochtone ?**

OUI :      Nom :                      Depuis quand :                      Fréquence des réunions :

NON

**Avez-vous participé à des réunions de Consultation autochtone ?**

OUI :      1              2 ou 3              4 ou plus

NON

**Qu'est-ce qui vous a amené à participer aux réunions de consultation ?**

Accéder à des informations sur des programmes ou des fonds de l'État

Établir des liens avec des fonctionnaires ou administrations de l'État

Trouver de l'aide pour résoudre un problème personnel ou collectif

Participer d'un espace convivial dans lequel la culture autochtone est présente et célébrée

Connaître et échanger avec d'autres autochtones et organisations autochtones

Influencer les décisions concernant les projets consultés

Autre :

**Quels apprentissages tirez-vous du fait d'avoir participé aux réunions de consultation ?**

Sur la vision en matière d'art, de patrimoine et de droits des peuples autochtones

Sur les mécanismes pour faire entendre ma voix (communication, travail en équipe, etc.)

Sur le fonctionnement des institutions

Autre :

**Avez-vous des remarques sur le(s) processus de consultation autochtone que vous voudriez signaler ?**

## **Préambule**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 7 juin 1989, en sa 76<sup>e</sup> session;

Notant les normes internationales énoncées dans la Convention et la recommandation relatives aux populations autochtones et tribales, 1957;

Rappelant les termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et des nombreux instruments internationaux concernant la prévention de la discrimination;

Considérant que, étant donné l'évolution du droit international depuis 1957 et l'évolution qui est intervenue dans la situation des peuples autochtones et tribaux dans toutes les régions du monde, il y a lieu d'adopter de nouvelles normes internationales sur la question en vue de supprimer l'orientation des normes antérieures, qui visaient à l'assimilation;

Prenant acte de l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des Etats où ils vivent;

Notant que, dans de nombreuses parties du monde, ces peuples ne peuvent jouir des droits fondamentaux de l'homme au même degré que le reste de la population des Etats où ils vivent et que leurs lois, valeurs, coutumes et perspectives ont souvent subi une érosion;

Appelant l'attention sur la contribution particulière des peuples autochtones et tribaux à la diversité culturelle et à l'harmonie sociale et écologique de l'humanité ainsi qu'à la coopération et à la compréhension internationales;

Notant que les dispositions ci-après ont été établies avec la collaboration des Nations Unies, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que de l'Institut indigéniste interaméricain, aux niveaux appropriés et pour leurs domaines respectifs, et que l'on se propose de poursuivre cette coopération en vue de promouvoir et d'assurer leur application;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions concernant la révision partielle de la Convention (no. 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale révisant la Convention relative aux populations autochtones et tribales, 1957,

adopte, ce vingt-septième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-neuf, la Convention ci-après, qui sera dénommée Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.

## **PARTIE I. POLITIQUE GÉNÉRALE**

### **Article 1**

1. La présente Convention s'applique:

- (a) aux peuples tribaux dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale;
- (b) aux peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles.

2. Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente Convention.

3. L'emploi du terme **peuples** dans la présente Convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international.

### **Article 2**

1. Il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.

2. Cette action doit comprendre des mesures visant à:

- (a) assurer que les membres desdits peuples bénéficient, sur un pied d'égalité, des droits et possibilités que la législation nationale accorde aux autres membres de la population;
- (b) promouvoir la pleine réalisation des droits sociaux, économiques et culturels de ces peuples, dans le respect de leur identité sociale et culturelle, de leurs coutumes et traditions et de leurs institutions;
- (c) aider les membres desdits peuples à éliminer les écarts socio-économiques qui peuvent exister entre des membres indigènes et d'autres membres de la communauté nationale, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leur mode de vie.

### **Article 3**

1. Les peuples indigènes et tribaux doivent jouir pleinement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sans entrave ni discrimination. Les dispositions de cette Convention doivent être appliquées sans discrimination aux femmes et aux hommes de ces peuples.
2. Aucune forme de force ou de coercition ne doit être utilisée en violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples intéressés, y compris des droits prévus par la présente Convention.

#### **Article 4**

1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés.
2. Ces mesures spéciales ne doivent pas être contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés.
3. Lesdites mesures ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen.

#### **Article 5**

En appliquant les dispositions de la présente Convention, il faudra:

- (a) reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles de ces peuples et prendre dûment en considération la nature des problèmes qui se posent à eux, en tant que groupes comme en tant qu'individus;
- (b) respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions desdits peuples;
- (c) adopter, avec la participation et la coopération des peuples affectés, des mesures tendant à aplanir les difficultés que ceux-ci éprouvent à faire face à de nouvelles conditions de vie et de travail.

#### **Article 6**

1. En appliquant les dispositions de la présente Convention, les gouvernements doivent:
  - (a) consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement;
  - (b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent;
  - (c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.

2. Les consultations effectuées en application de la présente Convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées.

### **Article 7**

1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.
2. L'amélioration des conditions de vie et de travail des peuples intéressés et de leur niveau de santé et d'éducation, avec leur participation et leur coopération, doit être prioritaire dans les plans de développement économique d'ensemble des régions qu'ils habitent. Les projets particuliers de développement de ces régions doivent également être conçus de manière à promouvoir une telle amélioration.
3. Les gouvernements doivent faire en sorte que, s'il y a lieu, des études soient effectuées en coopération avec les peuples intéressés, afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux. Les résultats de ces études doivent être considérés comme un critère fondamental pour la mise en oeuvre de ces activités.
4. Les gouvernements doivent prendre des mesures, en coopération avec les peuples intéressés, pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires qu'ils habitent.

### **Article 8**

1. En appliquant la législation nationale aux peuples intéressés, il doit être dûment tenu compte de leurs coutumes ou de leur droit coutumier.
2. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de conserver leurs coutumes et institutions dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international. Des procédures doivent être établies, en tant que de besoin, pour résoudre les conflits éventuellement soulevés par l'application de ce principe.
3. L'application des paragraphes 1 et 2 du présent article ne doit pas empêcher les membres desdits peuples d'exercer les droits reconnus à tous les citoyens et d'assumer les obligations correspondantes.

### **Article 9**

1. Dans la mesure où cela est compatible avec le système juridique national et avec les droits de l'homme reconnus au niveau international, les méthodes auxquelles les peuples

intéressés ont recours à titre coutumier pour réprimer les délits commis par leurs membres doivent être respectées.

2. Les autorités et les tribunaux appelés à statuer en matière pénale doivent tenir compte des coutumes de ces peuples dans ce domaine.

### **Article 10**

1. Lorsque des sanctions pénales prévues par la législation générale sont infligées à des membres des peuples intéressés, il doit être tenu compte de leurs caractéristiques économiques, sociales et culturelles.
2. La préférence doit être donnée à des formes de sanction autres que l'emprisonnement.

### **Article 11**

La prestation obligatoire de services personnels, rétribués ou non, imposée sous quelque forme que ce soit aux membres des peuples intéressés, doit être interdite sous peine de sanctions légales, sauf dans les cas prévus par la loi pour tous les citoyens.

### **Article 12**

Les peuples intéressés doivent bénéficier d'une protection contre la violation de leurs droits et pouvoir engager une procédure légale, individuellement ou par l'intermédiaire de leurs organes représentatifs, pour assurer le respect effectif de ces droits. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que, dans toute procédure légale, les membres de ces peuples puissent comprendre et se faire comprendre, au besoin grâce à un interprète ou par d'autres moyens efficaces.

## **PARTIE II. TERRES**

### **Article 13**

1. En appliquant les dispositions de cette partie de la Convention, les gouvernements doivent respecter l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils entretiennent avec les terres ou territoires, ou avec les deux, selon le cas, qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et en particulier des aspects collectifs de cette relation.
2. L'utilisation du terme **terres** dans les articles 15 et 16 comprend le concept de territoires, qui recouvre la totalité de l'environnement des régions que les peuples intéressés occupent ou qu'ils utilisent d'une autre manière.

### **Article 14**

1. Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés. En outre, des mesures doivent être prises dans les cas appropriés pour sauvegarder le droit des peuples intéressés d'utiliser les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance. Une attention particulière doit être portée à cet égard à la situation des peuples nomades et des agriculteurs itinérants.

2. Les gouvernements doivent en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier les terres que les peuples intéressés occupent traditionnellement et pour garantir la protection effective de leurs droits de propriété et de possession.
3. Des procédures adéquates doivent être instituées dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres émanant des peuples intéressés.

### ***Article 15***

1. Les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres doivent être spécialement sauvegardés. Ces droits comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources.
2. Dans les cas où l'Etat conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. Les peuples intéressés doivent, chaque fois que c'est possible, participer aux avantages découlant de ces activités et doivent recevoir une indemnisation équitable pour tout dommage qu'ils pourraient subir en raison de telles activités.

### ***Article 16***

1. Sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent.
2. Lorsque le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace.
3. Chaque fois que possible, ces peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement et leur réinstallation cessent d'exister.
4. Dans le cas où un tel retour n'est pas possible, ainsi que déterminé par un accord ou, en l'absence d'un tel accord, au moyen de procédures appropriées, ces peuples doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Lorsque les peuples intéressés expriment une préférence pour une indemnisation en espèces ou en nature, ils doivent être ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées.

5. Les personnes ainsi déplacées et réinstallées doivent être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles de ce fait.

### ***Article 17***

1. Les modes de transmission des droits sur la terre entre leurs membres établis par les peuples intéressés doivent être respectés.
2. Les peuples intéressés doivent être consultés lorsque l'on examine leur capacité d'aliéner leurs terres ou de transmettre d'une autre manière leurs droits sur ces terres en dehors de leur communauté.
3. Les personnes qui n'appartiennent pas à ces peuples doivent être empêchées de se prévaloir des coutumes desdits peuples ou de l'ignorance de leurs membres à l'égard de la loi en vue d'obtenir la propriété, la possession ou la jouissance de terres leur appartenant.

### ***Article 18***

La loi doit prévoir des sanctions adéquates pour toute entrée non autorisée sur les terres des peuples intéressés, ou toute utilisation non autorisée de ces terres, et les gouvernements doivent prendre des mesures pour empêcher ces infractions.

### ***Article 19***

Les programmes agraires nationaux doivent garantir aux peuples intéressés des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les autres secteurs de la population en ce qui concerne:

- (a) l'octroi de terres supplémentaires quand les terres dont lesdits peuples disposent sont insuffisantes pour leur assurer les éléments d'une existence normale, ou pour faire face à leur éventuel accroissement numérique;
- (b) l'octroi des moyens nécessaires à la mise en valeur des terres que ces peuples possèdent déjà.

## **PARTIE III. RECRUTEMENT ET CONDITIONS D'EMPLOI**

### ***Article 20***

1. Les gouvernements doivent, dans le cadre de la législation nationale et en coopération avec les peuples intéressés, prendre des mesures spéciales pour assurer aux travailleurs appartenant à ces peuples une protection efficace en ce qui concerne le recrutement et les conditions d'emploi, dans la mesure où ils ne sont pas efficacement protégés par la législation applicable aux travailleurs en général.
2. Les gouvernements doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter toute discrimination entre les travailleurs appartenant aux peuples intéressés et les autres travailleurs, notamment en ce qui concerne:
  - (a) l'accès à l'emploi, y compris aux emplois qualifiés, ainsi que les mesures de promotion et d'avancement;
  - (b) la rémunération égale pour un travail de valeur égale;



(c) l'assistance médicale et sociale, la sécurité et la santé au travail, toutes les prestations de sécurité sociale et tous autres avantages découlant de l'emploi, ainsi que le logement;

(d) le droit d'association, le droit de se livrer librement à toutes activités syndicales non contraires à la loi et le droit de conclure des conventions collectives avec des employeurs ou avec des organisations d'employeurs.

3. Les mesures prises doivent notamment viser à ce que:

(a) les travailleurs appartenant aux peuples intéressés, y compris les travailleurs saisonniers, occasionnels et migrants employés dans l'agriculture ou dans d'autres activités, de même que ceux employés par des pourvoyeurs de main-d'oeuvre, jouissent de la protection accordée par la législation et la pratique nationales aux autres travailleurs de ces catégories dans les mêmes secteurs, et qu'ils soient pleinement informés de leurs droits en vertu de la législation du travail et des moyens de recours auxquels ils peuvent avoir accès;

(b) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des conditions de travail qui mettent en danger leur santé, en particulier en raison d'une exposition à des pesticides ou à d'autres substances toxiques;

(c) les travailleurs appartenant à ces peuples ne soient pas soumis à des systèmes de recrutement coercitifs, y compris la servitude pour dette sous toutes ses formes;

(d) les travailleurs appartenant à ces peuples jouissent de l'égalité de chances et de traitement entre hommes et femmes dans l'emploi et d'une protection contre le harcèlement sexuel.

4. Une attention particulière doit être portée à la création de services adéquats d'inspection du travail dans les régions où des travailleurs appartenant aux peuples intéressés exercent des activités salariées, de façon à assurer le respect des dispositions de la présente partie de la Convention.

## **PARTIE IV. FORMATION PROFESSIONNELLE, ARTISANAT ET INDUSTRIES RURALES**

### ***Article 21***

Les membres des peuples intéressés doivent pouvoir bénéficier de moyens de formation professionnelle au moins égaux à ceux accordés aux autres citoyens.

### ***Article 22***

1. Des mesures doivent être prises pour promouvoir la participation volontaire des membres des peuples intéressés aux programmes de formation professionnelle d'application générale.

2. Lorsque les programmes de formation professionnelle d'application générale existants ne répondent pas aux besoins propres des peuples intéressés, les gouvernements doivent,

avec la participation de ceux-ci, faire en sorte que des programmes et des moyens spéciaux de formation soient mis à leur disposition.

3. Les programmes spéciaux de formation doivent se fonder sur le milieu économique, la situation sociale et culturelle et les besoins concrets des peuples intéressés. Toute étude en ce domaine doit être réalisée en coopération avec ces peuples, qui doivent être consultés au sujet de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes. Lorsque c'est possible, ces peuples doivent assumer progressivement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces programmes spéciaux de formation, s'ils en décident ainsi.

### ***Article 23***

1. L'artisanat, les industries rurales et communautaires, les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles des peuples intéressés, telles que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette, doivent être reconnus en tant que facteurs importants du maintien de leur culture ainsi que de leur autosuffisance et de leur développement économiques. Les gouvernements doivent, avec la participation de ces peuples, et, s'il y a lieu, faire en sorte que ces activités soient renforcées et promues.
2. A la demande des peuples intéressés, il doit leur être fourni, lorsque c'est possible, une aide technique et financière appropriée qui tienne compte des techniques traditionnelles et des caractéristiques culturelles de ces peuples ainsi que de l'importance d'un développement durable et équitable.

## **PARTIE V. SÉCURITÉ SOCIALE ET SANTÉ**

### ***Article 24***

Les régimes de sécurité sociale doivent être progressivement étendus aux peuples intéressés et être appliqués sans discrimination à leur encontre.

### ***Article 25***

1. Les gouvernements doivent faire en sorte que des services de santé adéquats soient mis à la disposition des peuples intéressés ou doivent leur donner les moyens leur permettant d'organiser et de dispenser de tels services sous leur responsabilité et leur contrôle propres, de manière à ce qu'ils puissent jouir du plus haut niveau possible de santé physique et mentale.
2. Les services de santé doivent être autant que possible organisés au niveau communautaire. Ces services doivent être planifiés et administrés en coopération avec les peuples intéressés et tenir compte de leurs conditions économiques, géographiques, sociales et culturelles, ainsi que de leurs méthodes de soins préventifs, pratiques de guérison et remèdes traditionnels.
3. Le système de soins de santé doit accorder la préférence à la formation et à l'emploi de personnel de santé des communautés locales et se concentrer sur les soins de santé primaires, tout en restant en rapport étroit avec les autres niveaux de services de santé.

4. La prestation de tels services de santé doit être coordonnée avec les autres mesures sociales, économiques et culturelles prises dans le pays.

## **PARTIE VI. EDUCATION ET MOYENS DE COMMUNICATION**

### ***Article 26***

Des mesures doivent être prises pour assurer aux membres des peuples intéressés la possibilité d'acquérir une éducation à tous les niveaux au moins sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté nationale.

### ***Article 27***

1. Les programmes et les services d'éducation pour les peuples intéressés doivent être développés et mis en oeuvre en coopération avec ceux-ci pour répondre à leurs besoins particuliers et doivent couvrir leur histoire, leurs connaissances et leurs techniques, leurs systèmes de valeurs et leurs autres aspirations sociales, économiques et culturelles.
2. L'autorité compétente doit faire en sorte que la formation des membres des peuples intéressés et leur participation à la formulation et à l'exécution des programmes d'éducation soient assurées afin que la responsabilité de la conduite desdits programmes puisse être progressivement transférée à ces peuples s'il y a lieu.
3. De plus, les gouvernements doivent reconnaître le droit de ces peuples de créer leurs propres institutions et moyens d'éducation, à condition que ces institutions répondent aux normes minimales établies par l'autorité compétente en consultation avec ces peuples. Des ressources appropriées doivent leur être fournies à cette fin.

### ***Article 28***

1. Lorsque cela est réalisable, un enseignement doit être donné aux enfants des peuples intéressés pour leur apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue indigène ou dans la langue qui est le plus communément utilisée par le groupe auquel ils appartiennent. Lorsque cela n'est pas réalisable, les autorités compétentes doivent entreprendre des consultations avec ces peuples en vue de l'adoption de mesures permettant d'atteindre cet objectif.
2. Des mesures adéquates doivent être prises pour assurer que ces peuples aient la possibilité d'atteindre la maîtrise de la langue nationale ou de l'une des langues officielles du pays.
3. Des dispositions doivent être prises pour sauvegarder les langues indigènes des peuples intéressés et en promouvoir le développement et la pratique.

### ***Article 29***

L'éducation doit viser à donner aux enfants des peuples intéressés des connaissances générales et des aptitudes qui les aident à participer pleinement et sur un pied d'égalité à la vie de leur propre communauté ainsi qu'à celle de la communauté nationale.

### ***Article 30***

1. Les gouvernements doivent prendre des mesures adaptées aux traditions et aux cultures des peuples intéressés, en vue de leur faire connaître leurs droits et obligations, notamment en ce qui concerne le travail, les possibilités économiques, les questions d'éducation et de santé, les services sociaux et les droits résultant de la présente Convention.
2. A cette fin, on aura recours, si nécessaire, à des traductions écrites et à l'utilisation des moyens de communication de masse dans les langues desdits peuples.

### ***Article 31***

Des mesures de caractère éducatif doivent être prises dans tous les secteurs de la communauté nationale, et particulièrement dans ceux qui sont le plus directement en contact avec les peuples intéressés, afin d'éliminer les préjugés qu'ils pourraient nourrir à l'égard de ces peuples. A cette fin, des efforts doivent être faits pour assurer que les livres d'histoire et autres matériels pédagogiques fournissent une description équitable, exacte et documentée des sociétés et cultures des peuples intéressés.

## **PARTIE VII. CONTACTS ET COOPÉRATION À TRAVERS LES FRONTIÈRES**

### ***Article 32***

Les gouvernements doivent prendre les mesures appropriées, y compris au moyen d'accords internationaux, pour faciliter les contacts et la coopération entre les peuples indigènes et tribaux à travers les frontières, y compris dans les domaines économique, social, culturel, spirituel et de l'environnement.

## **PARTIE VIII. ADMINISTRATION**

### ***Article 33***

1. L'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la présente Convention doit s'assurer que des institutions ou autres mécanismes appropriés existent pour administrer les programmes affectant les peuples intéressés et qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions.
2. Ces programmes doivent inclure:
  - (a) la planification, la coordination, la mise en oeuvre et l'évaluation, en coopération avec les peuples intéressés, des mesures prévues par la présente Convention;
  - (b) la soumission aux autorités compétentes de propositions de mesures législatives et autres et le contrôle de l'application de ces mesures, en coopération avec les peuples intéressés.

## **PARTIE IX. DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

### ***Article 34***

La nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente Convention doivent être déterminées avec souplesse, compte tenu des conditions particulières à chaque pays.

### ***Article 35***

L'application des dispositions de la présente Convention ne doit pas porter atteinte aux droits et aux avantages garantis aux peuples intéressés en vertu d'autres conventions et recommandations, d'instruments internationaux, de traités, ou de lois, sentences, coutumes ou accords nationaux.

## **PARTIE X. DISPOSITIONS FINALES**

### ***Article 36***

La présente Convention révisé la Convention relative aux populations aborigènes et tribales, 1957.

### ***Article 37***

Les ratifications formelles de la présente Convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

### ***Article 38***

1. La présente Convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.
2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.
3. Par la suite, cette Convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

### ***Article 39***

1. Tout Membre ayant ratifié la présente Convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la Convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.
2. Tout Membre ayant ratifié la présente Convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente Convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

### ***Article 40***

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur.

#### ***Article 41***

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

#### ***Article 42***

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente Convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

#### ***Article 43***

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle Convention portant révision totale ou partielle de la présente Convention, et à moins que la nouvelle Convention ne dispose autrement:

- (a) la ratification par un Membre de la nouvelle Convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 39 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente Convention, sous réserve que la nouvelle Convention portant révision soit entrée en vigueur;
- (b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle Convention portant révision, la présente Convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente Convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la Convention portant révision.

#### ***Article 44***

Les versions française et anglaise du texte de la présente Convention font également foi.