

La revendication de l'autochtonie en Inde

Raphaël Rousseleau

En 2003, l'Inde a créé la Commission Nationale pour les Tribus Répertoriées (*Scheduled Tribes*), nom donné à ses populations autochtones. Les *Adivasi*, l'autre manière de désigner les tribus répertoriées, ont-ils réellement bénéficié de la politique menée par la Commission. Là, comme sur beaucoup d'autres questions en Inde, le problème réside dans la politique locale.

L'Inde reconnaît 462 « Tribus répertoriées » sur son territoire, aussi appelées *Adivasi* ou premiers habitants. Le pays a également signé la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en 2007, mais avec la réserve/précision que tous les habitants de l'Inde doivent être considérés comme autochtones par contraste avec les colonisateurs européens. L'histoire derrière cette reconnaissance paradoxale est complexe, et ses effets pratiques demeurent très limités. Cette position reflète en fait l'ambiguïté de l'État postcolonial indien, qui a tenté d'élever ses citoyens tribaux tout en maintenant la marginalisation de ces communautés en tant que minorités. La Constitution de l'Inde (1950) distinguait deux catégories de « classes défavorisées », les Tribus Répertoriées (ST) et les Castes Répertoriées (*Scheduled Castes-SC* ou *Dalits*). Une troisième catégorie de population fut rajoutée plus récemment : les Autres Classes Défavorisées (*Other Backward Classes - OBC*) correspondant aux groupes économiquement précaires. Les membres de toutes ces classes peuvent bénéficier de divers programmes d'action positive proposés par le gouvernement central. Cependant leur efficacité demeure un sujet de controverse, comme l'est l'efficacité de la reconnaissance de l'autochtonie en Inde.

Les Tribus Répertoriées : une catégorie administrative héritée de l'ère coloniale.

Dans la Constitution indienne, les tribus répertoriées ont reçu une définition purement administrative (art. 342, 366-25). Une liste des groupes entrant dans cette catégorie est également faite pour chaque état fédéral. La liste réunit les groupes considérés comme « tribus » pendant la période coloniale. Les tribus sont définies par la négative, en tant que groupes qui ne sont pas des « castes ». Une telle classification était (et est encore) basée sur des critères variés : organisation sociale (segmentaire versus castes hiérarchisées), économique et mode d'existence (cultures mixtes ou pastoralisme en régions montagneuses versus cultures de plaines) de langue (Austro- ou Dravidien versus dialectes indo-aryens), de religion (« animisme » versus « hindouisme »).

La liste a aussi été modifiée périodiquement, car de nouveaux groupes peuvent demander à intégrer la liste des Tribus Répertoirees. La demande est faite auprès du Département des classes défavorisées de chaque Etat. La définition à plusieurs niveaux et par dessus tout la problématique distinction qui est faite entre les organisations sociales « tribales » et « les castes », aussi bien que la procédure administrative expliquent pourquoi l'on trouve souvent des incohérences dans la classification d'un même groupe d'un Etat à l'autre de l'Union indienne.

Etre ou devenir une tribu répertoriée entraîne plusieurs avantages constitutionnels : emplois réservés dans les institutions de l'Education et dans l'Administration (quota fédéral de 7,5 % de ST) ; sièges réservés dans les organismes gouvernementaux : la *Lok Sabha* et les assemblées législatives des Etats ; interdiction du transfert de terres appartenant aux ST en direction d'entités non tribales ; programmes spécifiques d'aide sociale ; droit de conserver sa langue et sa culture ; droit de créer les établissements d'enseignement de son choix. Chaque Etat doit également fournir les moyens de suivre l'enseignement primaire en langue maternelle.

L'exploitation en dépit de la protection fédérale

La Constitution indienne a créé la Commission nationale pour les tribus répertoriées (art. 338-338A), disposant des pouvoirs d'un tribunal civil d'investigation et de recommandation. En octobre 1999, un Ministère central des affaires tribales fut également créé. La Commission coordonne les programmes de développement émis par les ministères centraux. Elle se concentre sur le bien-être des groupes tribaux, les bourses d'études pour leurs étudiants, et les recommandations sur l'application de la législation les concernant.

La partie X de la constitution divise l'administration des régions de populations tribales en deux parties, le 5eme calendrier (et article 244.1) pour les Etats du Centre (Andhra Pradesh, Jarkhand, Gujarat, Himachal Pradesh, Maharashtra, Madhya Pradesh, Chattisgarh, Orissa et Rajasthan) ; le 6ème calendrier (et art. 244.2, 275.1A, 371G) pour les Etats historiquement et géographiquement plus autonomes du Nord Est : Assam, Tripura, Meghalaya et Mizoram.

Au sein du premier groupe d'Etats, le gouverneur est chargé d'aider les *Adivasi* à défendre leurs droits (particulièrement leurs droits fonciers) et de développer les régions tribales. Il est assisté par un Conseil consultatif de 20 membres, parmi lesquels 15 représentent les ST à l'Assemblée législative de l'Etat. Un Département des classes défavorisées gère les programmes d'aides, distribue les fonds aux agences locales de Développement, et supervise l'enseignement primaire en langues tribales. Dans les Etats de forte population tribale (Orissa,

Madhya Pradesh, Chhattisgarh et Jharkhand : art 164 .1), un Ministère du bien-être tribal (*Tribal Welfare*) a été créé. Le *Panchayat Act* de 1996 (extension du *Scheduled Areas Act*), ou *PESA Act* étend la compétence des communes rurales (*panchayat*) des régions tribales dans les domaines de la justice, du territoire et des ressources. Avec la loi PESA, les Etats ont l'obligation de consulter le conseil élu du *panchayat* et l'assemblée du village (*gram sabha*) pour tous les programmes de développement, les acquisitions de terres tribales, la gestion du territoire, des ressources en eau et en minéraux mineurs.

Au sein des régions tribales des Etats du Nord Est, les Conseils de Districts et les Conseils régionaux autonomes ont pouvoir pour légiférer, avec l'accord du gouverneur, sur les transferts et l'usage des terres, l'exploitation des forêts, les ressources en eau, l'administration des villages, la santé, la succession des chefs, les mariages, les divorces, les coutumes sociales et en matière de succession.

Les conseils font office aussi de cour d'appel pour les populations tribales sous leur juridiction ; ils créent les écoles primaires; gèrent les fonds ; collectent les impôts ; négocient les prospections et extractions minières sur leur territoire.

Toutefois, ces mesures attendent toujours d'être appliquées correctement et ont rencontré plusieurs types de critiques et d'opposition. La Commission nationale pour les ST n'a été dotée ni de finances ni d'une administration propres. Le Ministère des Affaires Tribales a été critiqué par le Comité Permanent du Parlement sur la Justice Sociale et la Dé - marginalisation pour l'insuffisance de ses mesures. Le transfert des terres des ST aux mains de non ST a continué grâce aux divers vides juridiques et au manque d'éducation des paysans tribaux. Confronté à l'absentéisme des professeurs dans les régions rurales, l'enseignement primaire en langue maternelle dépend aussi de la bonne volonté des Etats, qui, définis sur une base linguistique, privilégient par dessus tout les langues régionales majoritaires. Généralement, les politiciens indiens sont réticents à l'égard de l'accent mis par la loi PESA sur l'autonomie locale, vu comme une restriction de leur pouvoir. ; et ils s'interrogent sur la pertinence, pour la démocratie indienne, de garder ou de restaurer les lois et les structures de pouvoir « coutumiers », tels que les chefs de village et de district au Jharkhand.

Les Etats ont joué eux-mêmes un rôle énorme dans l'aliénation des terres tribales. Le 44^{ème} amendement de la Constitution de 1978 a retiré les droits de propriété de la liste des droits fondamentaux, tandis que l'article 300-A a donné aux Etats le droit de réquisitionner les terres. A partir de 1990, dans le contexte des réformes néolibérales, des Indiens ST ont été déplacés pour laisser la place à l'exploitation de l'eau, des forêts et des mines. Alors que les tribus répertoriées représentent 8% de la population totale indienne, elles représentent 40 à 50 % des populations déplacées par des barrages depuis l'indépendance, l'exemple le plus connu étant celui de Sardar Sarovar, sur la rivière Narmada, où deux tiers des 240 000 personnes déplacées appartenaient à des populations tribales

(Baviskar 1995). Les effets de ces déplacements ont été aggravés dans ce cas par des compensations insuffisantes et un accès restreint à l'eau.

La sylviculture indienne, avec son héritage colonial, méprise les pratiques traditionnelles telles que la collecte de fruits ou la culture sur brûlis, les tenant pour économiquement irrationnelles et source de gaspillage. La Collecte de Produits Mineurs de la Forêt (graines, miel, feuilles etc) est un droit reconnu, tout comme le sont les droits et savoirs des populations rurales, grâce au Programme de Gestion Conjointe de la Forêt de 1999. L'Acte sur les Tribus Répertoirees et Autres Habitants Traditionnels des Forêts (Reconnaissance des Droits sur les Forêts) reconnaît aussi des droits fonciers familiaux et collectifs en zone forestière aux tribus répertoriées et aux autres habitants des forêts qui en vivent. Importante évolution sur le papier, cette loi fédérale reste, cependant, largement inappliquée par les gouvernements régionaux des Etats.

Les barrages et la déforestation à grande échelle ont nourri les besoins de l'industrie minière, qui a recherché de nouvelles ressources dans les collines habitées par les tribus répertoriées. Il est vrai, la législation industrielle (Extractive Industries Review, 2004) a intégré la nécessité du consentement libre, préalable et éclairé. Mais les consultations publiques qui ont été organisées restent sous le contrôle étroit des compagnies minières. De même, alors que le jugement de la cour suprême « Samata » (qui en 1997 a dressé la Samata NGO contre l'Etat de l'Andhra Pradesh) exige que seules les sociétés appartenant à des tribaux ou au secteur public puissent acquérir des terres tribales, les sociétés multinationales ont trouvé le moyen de contourner ces garanties constitutionnelles en fonctionnant en sociétés mixtes avec des compagnies minières appartenant à l'Etat (Padel & Das 2010). La politique minière nationale de 2008 a réaffirmé la primauté des industries minières dans le développement économique du pays. La seule mesure protectrice qui leur était imposée était d'intégrer leur projet dans le Cadre du développement durable, une série d'exigences environnementales, et de garantir leur « responsabilité sociale » vis à vis des communautés environnantes. Mais la majorité des districts producteurs de minerais restent parmi les plus pauvres de l'Inde ; ces mêmes régions sont parmi les plus affectées par les confrontations violentes entre les forces spéciales de l'armée et les Maoistes (Naxalites).

L'exploitation de facto des ressources tribales en dépit des protections constitutionnelles a conduit V. Xaxa (2008) à parler d'une assimilation silencieuse des groupes tribaux de l'Inde centrale, en contraste avec l'intégration socio-politique qu'une plus grande auto-détermination a permise à ceux des Etats du Nord-Est.

L'affirmation d'une identité autochtone ?

En dépit de son étymologie sanscrite, le terme *Adivasi* fut forgé dans les cercles de militants et travailleurs sociaux Munda autour de 1920 ; son emploi s'étendit aux publications gouvernementales sous Nehru dans les années 1950. Comme *harijan* (« enfants de Dieu » ou enfants de Krishna) ou *dalit* (« personnes opprimées »), deux termes créés pour désigner les anciens « hors castes », *Adivasi* devait donner une définition positive des populations tribales en tant que « premiers habitants » ou « aborigènes » de l'Inde.

Parmi les *Adivasi*, le lignage fondateur d'un village est communément le titre de « gens de la terre » (*Bhumiya*, *Bhuhinhar*), par contraste avec les habitants ultérieurs, qui dépendent d'eux pour cultiver les terres locales. Dans certains royaumes anciens indiens, ces statuts et titres étaient rituellement accordés à un représentant des lignages tribaux principaux. Ils représentent le fondement autochtone le plus véridique pour la division moderne entre « aborigènes » et populations secondaires. Cependant, tous les ST ou groupes étiquetés *Adivasi* ne sont pas nécessairement autochtones dans la région qu'ils habitent présentement. Les débats universitaires ou institutionnels sur l'autochtonie en Inde (Xaxa 2008) sont par conséquent passés de l'accent mis sur le fait d'être les premiers sur une terre à la reconnaissance d'une expérience passée de dépossession, associée à la revendication de différences socioculturelles par rapport aux populations majoritaires, ainsi qu'une forte dépendance économique et un attachement culturel à l'égard de leur terre. Ce glissement vers l'expérience historique et l'auto affirmation suit largement également la tendance pan-autochtone dans les cercles des Nations Unies.

L'Inde d'aujourd'hui ne reconnaît pas, cependant, l'« autochtonie » de ses « aborigènes ». Cela ne posait pas de problème pendant l'ère de Nehru (au moins jusqu'en 1962 et les insurrections Naga durant la guerre entre l'Inde et la Chine) : l'Inde a ratifié, par exemple, la Convention 107 de l'OIT sur les Peuples Indigènes et Tribaux des Nations Unies (1957). En 1989, elle refusa de signer la Convention 169 de l'OIT. L'une des raisons probables était qu'en 1987, les délégués de l'Inde avaient commencé à participer aux réunions du Groupe de Travail sur les Peuples Autochtones (Karlsson 2003) et du Forum Permanent des Nations Unies sur les Questions Autochtones. La première organisation indienne sur la scène internationale fut le Conseil Indien des Peuples Autochtones et Tribaux (ICITP) auparavant dirigé par le Professeur Ram Dayal Munda. L'ICITP essaya d'assimiler le terme indien *adivasi* ou « tribu » avec « peuple autochtone » afin de bénéficier des normes internationales. La concurrence avec les autres organisations tribales commença à se développer dans les années 1990, avec la création de Forum de Coordination des *Adivasi*/Peuples Autochtones de toute l'Inde, qui fut suivi par

diverses organisations « *adivasi* et autochtones » créées en fonction d'intérêts particuliers : l'indépendance des Naga, un Etat fédéral distinct pour les Bodo, la promotion de l'éducation ou de la littérature, le respect des droits de la femme, la protestation contre la violence dans les régions Naga/bodo et Naxalites, les projets de mines et de barrages, etc. A l'exception d'une minorité en faveur de l'indépendance, ces organisations ont surtout critiqué le cadre paternaliste des politiques tribales indiennes de protection sociale et de développement. Elles ont mis l'accent sur la complète reconnaissance de leurs droits d'autodétermination et de contrôle sur leurs terres et ressources, et l'application du « Consentement préalable, libre et éclairé », en cas de déplacement de population avec des compensations en terres plutôt qu'en argent.

Est-ce que la revendication de l'autochtonie est une stratégie efficace en Inde ? La plupart des intellectuels indiens insistent sur l'égalité des droits de tous les citoyens, sans distinction « ethnique » ou culturelle. Mais la domination de majorités régionales dans les arènes politiques locales et l'absence d'application des dispositions fédérales expliquent pourquoi les minorités tribales tentent d'investir des arènes alternatives- pour certaines d'entre elles, la rébellion maoïste (mais se confrontant à une autre forme de standardisation culturelle) ou les forums internationaux autochtones. A. Shah (2007) a montré que la revendication séparée des *adivasi* du Jarkhand a contribué à renforcer les divisions dans les communautés locales et peut se retourner contre leurs propres intérêts. Pour le Nord-Est, B. Karlsson (2003) est plus nuancé, reconnaissant le risque d'« ethnicisation » des débats, mais considérant que le gain est encore plus important, particulièrement en forgeant une conscience politique *adivasi*. Au delà de l'identité tribale, l'une des questions-clé est clairement l'autonomie locale dans le processus de décision, face à des intérêts économiques plus importants.

Source

Raphaël Rousseleau est membre du réseau des experts du GITPA pour l'Asie
Traduction pour le GITPA par Véronique Hahn de Bykhovetz