



# Les peuples autochtones d'Amérique latine

**E**N DÉCEMBRE 1994, les Nations Unies ont proclamé la période 1995–2004 Décennie internationale des populations autochtones. En Amérique latine, où celles-ci représentent quelque 10 % de la population, cette décennie a coïncidé avec la poussée des mouvements autochtones dont l'influence politique s'exerce sous des formes nouvelles et de plus en plus efficaces. En 1994, la rébellion zapatiste a éclaté dans le Chiapas (Mexique). En Équateur, des groupes autochtones sont descendus par cinq fois dans la rue, ce qui a ouvert la voie à des négociations avec le gouvernement et abouti à une réforme constitutionnelle; en Bolivie, des manifestations de même nature ont amené la chute du gouvernement Sanchez-Lozada en 2003. Au Guatemala, pays de la lauréate du prix Nobel Rigoberta Menchu, d'origine Maya, des accords de paix comportant un Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones ont mis terme, en 1996, à une guerre civile féroce. Enfin, le Pérou a élu son premier président autochtone, Alejandro Toledo, en 2000.

Sur le front économique, par contre, les résultats tardent à se concrétiser. En 1994, un rapport de la Banque mondiale (Psacharopoulos and Patrinos, 1994) présentant la première évaluation régionale du niveau de vie des peuples autochtones observait systématiquement des conditions socioéconomiques nettement inférieures à celles de l'ensemble de la population. Dix ans plus tard, une étude complémentaire approfondie de la Banque mondiale (Hall and Patrinos, 2005) constatait que, si des programmes ont été engagés pour améliorer l'accès des populations autochtones aux soins de santé et à l'éducation, celles-ci affichent toujours les taux de pauvreté les plus élevés et les plus persistants de la région. La lenteur des progrès représente un obstacle majeur pour bon nombre de pays qui s'efforcent d'atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement consistant à réduire la pauvreté de moitié à l'horizon 2015.

Qui sont les peuples autochtones d'Amérique latine? Malgré leur grande

diversité, ils présentent certaines caractéristiques communes — une langue (même si beaucoup ne la parlent plus couramment), une culture et un attachement à la terre distincts — qui tiennent toutes au fait que leur lignée remonte aux peuples précolombiens originaires de la région. Ces populations compteraient, selon les estimations, de 28 à 43 millions de personnes. Dans les cinq pays où elles sont les plus nombreuses (Bolivie, Équateur, Guatemala, Mexique et Pérou), elles représentent un pourcentage substantiel de la population (en Bolivie, elles sont majoritaires). Il existe littéralement des centaines de groupes autochtones. Le Mexique compte à lui seul 56 groupes reconnus et 62 langues vivantes.

## Un fossé béant

Le rapport de 1994 de la Banque mondiale démontrait de manière saisissante que la faiblesse du capital humain (éducation et santé) était la première responsable des taux de pauvreté élevés, et apportait des preuves de l'exclusion so-

*Gillette Hall et  
Harry Anthony  
Patrinos*

**Malgré leur poids politique renforcé, les peuples autochtones demeurent à la traîne**

Indiens boliviens de l'État de Potosi.



ciale résultant de la discrimination sur le marché du travail et de l'accès limité aux services publics d'éducation et de santé. Quelle est la situation aujourd'hui?

**Pauvreté.** Dans les cinq pays comptant les plus importantes populations autochtones, le taux de pauvreté de ces dernières est demeuré pratiquement stable au cours de la décennie écoulée, ou bien, quand il a diminué, son recul est moindre que pour le reste de la population (voir graphique). Dans les trois cas où le taux national de pauvreté a décliné (Bolivie, Guatemala et Mexique), celui des peuples autochtones a diminué de façon plus modérée, voire pas du tout. En Équateur et au Pérou, le taux global de pauvreté a augmenté, mais la situation des autochtones n'a guère évolué. Ce schéma semble indiquer que les évolutions macroéconomiques, favorables ou défavorables, agissent moins sur les peuples autochtones — les données en provenance de l'Équateur montrent néanmoins que, même si une crise a des conséquences négatives modérées sur les ménages autochtones, il leur faut plus de temps pour s'en relever. L'écart de pauvreté (écart moyen entre le revenu des pauvres et le seuil de pauvreté) des populations autochtones est également plus prononcé et s'est résorbé plus lentement ces dix dernières années que celui des populations non autochtones.

**Éducation.** L'éducation est l'un des principaux moyens de s'extraire de la pauvreté. Or, la durée de scolarisation des populations autochtones demeure inférieure à celle des autres. En Bolivie, les enfants non autochtones accomplissent dix années de scolarité, contre six pour les autochtones; les chiffres pour le Guatemala sont de six et trois ans respectivement. L'élément positif est que, dans tous les pays, l'écart de scolarisation a diminué dans les années 90, poursuivant l'évolution entamée auparavant. En revanche, la hausse moyenne des revenus résultant de chaque année supplémentaire de scolarisation est légèrement moindre pour les autochtones — en Bolivie, elle est de 9 % pour les non-autochtones et de 6 % pour les autochtones. Qui plus est, l'écart se creuse en ce qui concerne la scolarité supérieure. Quelle est la cause de cet échec? Il se pourrait bien que ce soit la qualité de l'enseignement dispensé aux populations autochtones. Des tests normalisés récemment conduits révèlent que les élèves autochtones obtiennent des notes sensiblement inférieures (de 7 à 27 %) en lecture et en mathématiques.

**Santé.** L'accès aux services de santé fondamentaux demeure plus difficile pour les peuples autochtones, les femmes et les enfants notamment. C'est pourquoi les indicateurs de santé continuent d'afficher des écarts importants entre autochtones et non-autochtones, qu'il s'agisse de la mortalité maternelle, du nombre de naissances à l'hôpital ou des taux de vaccination. Dans les cinq pays, la couverture de l'assurance maladie demeure plutôt faible et ne dépasse pas 50 % de la population. Dans trois d'entre eux (Bolivie, Guatemala et Mexique), celle des familles autochtones est sensiblement inférieure à celle du reste de la population. Les enfants autochtones continuent d'afficher des taux de malnutrition extrêmement élevés, même dans les pays qui ont par ailleurs quasiment éradiqué ce problème. Au Mexique, 6 % seulement des enfants souffrent d'insuffisance pondérale à l'échelon national, mais près de 20 % des enfants autochtones en sont atteints.

**Travail.** De nombreux éléments indiquent que, dans toute la région, les populations autochtones sont fortement pénalisées sur le marché du travail. À la fin de 2004, le pourcentage de l'écart salarial entre les populations autochtones et non autochtones qui est «inexpliqué» — peut-être dû à la discrimination ou à d'autres facteurs non identifiés — allait d'un quart à plus d'un demi de l'écart total, la moyenne étant de 42 % environ. Autrement dit, si environ la moitié de l'écart de rémunération peut venir de la valorisation du capital humain (la formation, les compétences et les aptitudes qu'un autochtone apporte sur le marché du travail), l'autre moitié résulte peut-être de pratiques discriminatoires ou d'autres facteurs sur lesquels l'autochtone n'a guère prise.

### Premiers progrès

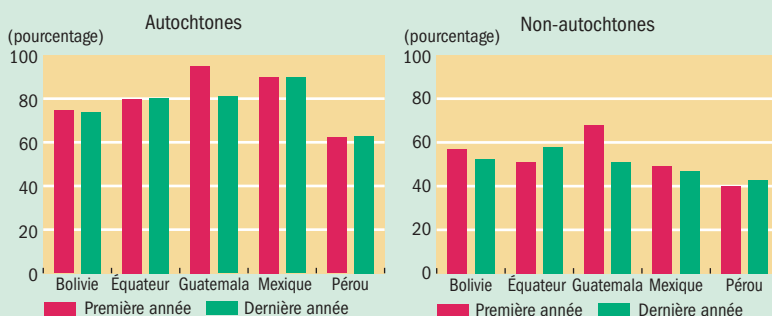
Au cours de la décennie écoulée, des évolutions politiques et des réformes substantielles sont intervenues qui pourraient influencer sur la pauvreté et le développement humain parmi les populations autochtones : mandats constitutionnels et représentation politique accrue, hausse des dépenses sociales et multiplication de programmes différenciés tels que l'enseignement bilingue. Or, si quelques améliorations sont observables en termes de développement humain, surtout dans l'éducation, les réformes n'ont pas encore amené la diminution désespérément nécessaire

du taux de pauvreté des populations autochtones en raison de la piètre qualité de l'enseignement, des mauvais résultats en matière de santé infantile et de l'insuffisance des débouchés sur le marché du travail lorsque ces enfants parviendront à l'âge adulte. Malgré une meilleure représentation politique des groupes autochtones, ces derniers citent l'absence de soutien des autorités et de représentation au sein du gouvernement comme raisons fondamentales à leur pauvreté persistante.

Dans ce contexte, quelle forme doit revêtir le prochain programme d'action? Il ressort de notre examen qu'il doit être assez vaste pour englober des questions telles que les droits fonciers, le droit du travail et l'accès au crédit. Sur le plan du développement humain, nous recommandons les mesures suivantes :

### Une décennie décevante

Bien que les taux de pauvreté aient diminué, la proportion des populations autochtones vivant dans la pauvreté n'a guère changé dans la plupart des pays pendant les années 90.



Source : Hall and Patrinos (2005).

Note : Les indices numériques de pauvreté se rapportent aux années suivantes : Bolivie : 1997 et 2002; Équateur : 1994 et 2003; Guatemala : 1989 et 2000; Mexique : 1992 et 2002; Pérou : 1994 et 2000.



D'abord, **développer et améliorer l'éducation**. Il faut établir des programmes d'enseignement bilingue fonctionnels — notamment des écoles où les enseignants parlent la même langue autochtone que les élèves, où ils sont prêts à enseigner dans un environnement bilingue, et où les parents et la collectivité participent à l'élaboration des programmes d'études. Des programmes bien conçus, bien appliqués et rigoureusement évalués peuvent produire des résultats appréciables. Au Guatemala, les élèves autochtones inscrits dans des écoles bilingues affichent en général des taux de fréquentation et de réussite supérieurs, et des taux de redoublement et d'abandon inférieurs. L'éducation bilingue, malgré les coûts plus élevés associés à la formation des enseignants et au matériel didactique, pourrait induire des économies compte tenu de la baisse du taux de redoublement, qui diminue les coûts unitaires et augmente le nombre de places disponibles pour de nouveaux élèves. Au Guatemala, en 1996, les économies ont été estimées à 5 millions de dollars, ce qui correspond au coût de l'enseignement primaire pour 100.000 élèves. Les responsables publics doivent également intensifier les efforts visant à promouvoir la scolarisation universelle au travers de programmes d'incitation comme les aides publiques. De 1997 à 1999, le programme mexicain de transferts financiers (*Oportunidades*, anciennement *Progresá*) s'est soldé par une hausse du niveau scolaire des populations autochtones et par une nette diminution de l'écart de compétences de base entre enfants autochtones et non autochtones.

Ensuite, **améliorer la santé**. Il convient de s'attaquer aux taux perpétuellement élevés de malnutrition, qui engendrent des taux importants de mortalité infantile ainsi qu'une plus grande vulnérabilité aux maladies et une scolarisation déficiente. Les mesures adoptées doivent promouvoir l'égalité des chances pour les peuples autochtones (leur donner un bon départ, en quelque sorte), notamment dans le cadre de programmes de santé maternelle et infantile et de planification familiale. Dans certains cas, il faudra peut-être veiller à ce que les pratiques médicales autochtones qui se sont révélées efficaces soient intégrées aux systèmes nationaux de santé. L'Équateur, par exemple, teste un système mixte qui offre le choix entre médecine moderne et traditionnelle. Il sera aussi nécessaire de former le personnel qualifié aux langues et aux sensibilités culturelles autochtones.

Enfin, **améliorer la prestation des services sociaux**. Les nets progrès enregistrés en matière de valorisation du capital humain (nombre d'écoles et de services sanitaires, par exemple) des peuples autochtones au cours des années 90 n'ont peut-être pas eu d'effets sensibles sur les salaires du fait que ces populations n'ont pas été assez consultées au sujet de la prestation des services. Il serait donc nécessaire d'envisager des stratégies visant à renforcer l'influence directe des bénéficiaires sur les prestataires. On pourrait, par exemple, donner plus de pouvoir aux clients ou de poids aux parents en leur permettant d'exprimer des choix ou des opinions directement au niveau des écoles. Il serait aussi utile de donner aux bénéficiaires une place centrale dans la prestation de services en leur permettant d'exercer un contrôle sur les prestataires et de participer davantage à l'élaboration des politiques. Le Mexique a déjà mis cette idée en pratique : le programme d'enseignement compensatoire donne aux peuples autochtones un rôle limité, mais important, dans la gestion des écoles. Des analyses d'impact ont montré qu'une telle démarche est efficace (Shapiro and Moreno, 2004).

Il serait en outre essentiel de procéder à des analyses plus approfondies des conditions de vie et des besoins des peuples autochtones, en commençant par améliorer la collecte de données. À l'heure actuelle, il n'existe pas de moyen systématique d'identifier précisément les peuples autochtones lors des recensements ou des enquêtes auprès des ménages. Il convient donc d'élaborer un questionnaire type applicable à différents pays et à des époques différentes. Il pourrait comporter différents critères : auto-identification, langues (langue maternelle, langue généralement employée, langue employée dans la famille, langue secondaire), groupe dominant au sein de la collectivité locale, langues maternelles des parents. Les instituts de statistiques devraient aussi prévoir un module d'enquête particulier sur les causes de la pauvreté et les obstacles auxquels se heurtent les populations autochtones, ainsi que sur les possibilités qui leur sont offertes. Ce module pourrait porter sur les pratiques de médecine traditionnelle, les activités religieuses et communautaires, la propriété foncière et la scolarisation bilingue.

\* \* \* \* \*

Nous espérons qu'en consolidant les transformations observées au cours de la première décennie consacrée aux populations autochtones, les dix prochaines années leur apporteront de nouveaux progrès — en termes de développement humain, de bien-être matériel et de développement économique et social culturellement approprié. La première étape consiste à établir des objectifs réalistes de résorption de la pauvreté et de développement humain à partir des informations détaillées tirées des indicateurs sur les OMD. Cela faciliterait le suivi durant la décennie, qui coïncide avec l'aboutissement des OMD en 2015. Outre les cibles, le suivi et les évaluations, les peuples autochtones — pas seulement leurs dirigeants, mais aussi les membres des communautés et les familles — devraient participer à la réalisation de ces objectifs majeurs.

Dans son livre *Fire on the Andes* (1934), le journaliste Carlton Beals écrivait que «le futur de l'Amérique du Sud sera déterminé par le problème non résolu de sa dualité, qui explique aujourd'hui encore ses troubles politiques et les échecs de ses nations. Jusqu'à ce que cette dualité soit réglée, [la région] ne connaîtra pas de paix durable, et les pays ne pourront véritablement affirmer leur existence au plan national.» Le fait que, 70 ans plus tard, un rapport doive encore traiter de cette dualité témoigne de la profondeur des inégalités et de l'ampleur de la tâche à accomplir. ■

*Gillette Hall et Harry Anthony Patrinos sont économistes au Département du développement humain, Bureau régional Amérique latine et Caraïbes, de la Banque mondiale.*

---

**Bibliographie :**

Hall, Gillette, and H. A. Patrinos (eds.), 2005, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America* (Palgrave Macmillan, United Kingdom).

Psacharopoulos, George, and H.A. Patrinos (eds.), 1994, *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis* (Washington: World Bank).

Shapiro, J., and J. Jorge Moreno, 2004, "Compensatory Education for Disadvantaged Mexican Students: An Impact Evaluation Using Propensity Score Matching," *World Bank Policy Research Working Paper 3334* (Washington).