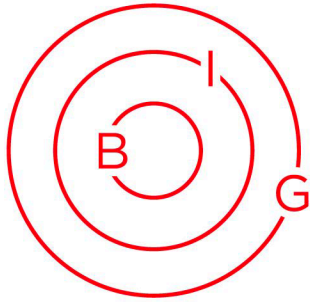




**BORDERS IN
GLOBALIZATION**





Borders in Globalization Research Project 102

Les Passages Transfrontaliers Autochtones : Enjeux canadiens et perspectives internationales

Jean-François Savard et Olivier Rinfret

La frontière entre le Canada et les États-Unis a principalement été définie en 1783. Reconnaissant la scission du territoire de plusieurs nations autochtones et les impacts négatifs que cela entraînait, le gouvernement canadien et le gouvernement américain ont ratifié des traités et adopté des règles accordant à ces nations autochtones un libre passage transfrontalier. En janvier 2017, la ministre des Affaires autochtones et du Nord a tenu une série d'audiences publiques auprès de communautés autochtones, afin d'évaluer les enjeux que posent les accords de libre passage transfrontalier autochtone autant pour le gouvernement fédéral canadien que pour ces nations. Ce rapport propose d'étudier ces enjeux et de les mettre en perspective avec la réalité vécue par des peuples autochtones dans l'Arctique, en Afrique et en Amérique du Sud.

Introduction

La frontière entre le Canada et les États-Unis a principalement été définie en 1783. Reconnaisant la scission du territoire de plusieurs nations autochtones et les impacts négatifs que cela entraînait, le gouvernement canadien et le gouvernement américain ont ratifié des traités et adopté des règles accordant à ces nations autochtones un libre passage transfrontalier. L'un de ces traités, le Traité de Jay, conclu entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, autorise les membres des Premières Nations du Canada à traverser librement aux États-Unis¹. Dans son rapport rendu public en juin 2016, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soulignait que l'absence d'une disposition équivalente au Canada a pour effet de soumettre les membres des Premières Nations aux mêmes exigences que n'importe quel autre citoyen (Canada, 2016). Ce faisant, ces exigences ont des répercussions sur les liens culturels et familiaux qu'entretiennent les peuples autochtones de part et d'autre de la frontière.

Reconnaisant cette problématique, le gouvernement canadien s'est engagé, en novembre de la 2016, à mieux comprendre les problèmes touchant les peuples autochtones séparés par la frontière canado-américaine et à étudier les solutions possibles. Cet engagement s'est traduit par des activités de mobilisation des Premières Nations qui ont notamment permis de brosser un portrait des défis liés aux passages transfrontaliers autochtones entre le Canada et les États-Unis, et de connaître les répercussions sur leurs collectivités et leur mode de vie. La démarche a aussi permis de recueillir les points de vue des Premières Nations sur des solutions possibles aux problèmes soulevés. Le rapport faisant état de ces éléments a été soumis le 31 août 2017 à la ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada par le « représentant spécial de la ministre », M. Fred Caron, qui avait reçu le mandat de réaliser les activités de mobilisation (Canada, 2017).

Les solutions soulevées dans ces activités posent une question plus fondamentale : de quelle manière le gouvernement fédéral peut-il assurer la cohérence de l'action de ses ministères dans le respect de leurs mandats et des droits inhérents autochtones ? C'est dans cette perspective que le présent rapport de recherche s'inscrit. À cet égard, la première section couvre d'emblée les enjeux soulevés dans le rapport du représentant spécial de la ministre. Pour mieux comprendre les effets

¹ Article 3 du Traité de Jay.

d'une frontière et des passages transfrontaliers sur les collectivités autochtones, la section suivante porte sur les facteurs contribuant à ces effets à une échelle transnationale, dans les régions africaines, circumpolaire et sud-américaine. Finalement, la dernière section relève des éléments de comparaison et de dissimilitude entre la situation canadienne et les régions abordées précédemment.

Les enjeux relatifs aux passages transfrontaliers autochtones

Les passages transfrontaliers soulèvent, pour les Autochtones, des enjeux particuliers lors de leur passage, mais aussi pour l'entretien de liens familiaux, sociaux, culturels et spirituels, de même que pour leur mode de vie. *Le rapport sur les questions liées aux Premières Nations et au passage de la frontière* du représentant spécial de la ministre souligne à cet effet que les porte-paroles des Premières Nations estiment que leurs droits ancestraux relatifs à la circulation, au commerce, à la culture et à la subsistance existaient avant l'arrivée des Européens et l'imposition de frontière canado-américaine. Lors de leurs présentations devant le comité sénatorial permanent des peuples autochtones, de même que lors des activités de mobilisation, les membres des Premières Nations ont affirmé qu'il y avait un manque de reconnaissance de leurs droits inhérents, lors de leur passage à la frontière vers le Canada. Ils attribuent cela principalement à la différence du traitement entre le passage vers le Canada et le passage vers les États-Unis. À cet effet, lors de leur passage vers le Canada, les Autochtones sont traités comme tout autre individu au sens de la loi, s'ils n'ont pas la citoyenneté canadienne. Ceci contraste avec le traitement prévu lors du passage à la frontière vers les États-Unis, alors que les Autochtones au Canada qui n'ont pas la citoyenneté américaine peuvent traverser librement la frontière. Les membres des Premières Nations ont aussi souligné que les instruments juridiques et politiques qui régissent leurs passages ne constituent pas la source de leurs droits, mais plutôt leur reconnaissance. C'est pour cette raison que le rapport du représentant spécial fait du manque de reconnaissance des droits inhérents des peuples autochtones son enjeu principal.

Concrètement, ce manque de reconnaissance a des répercussions sur les peuples autochtones qui interagissent à la frontière. Le rapport souligne que ces répercussions influencent les liens familiaux, sociaux, culturels et spirituels qu'entretiennent les communautés autochtones de part et d'autre de la frontière. Cette dernière représente notamment un obstacle pour les couples mariés

et de nationalité différente. En effet, « un époux autochtone américain qui souhaite résider avec leur conjoint des Premières Nations au Canada est traité en vertu des règles d'immigration comme un ressortissant étranger ne disposant pas d'un droit d'entrée automatique ou de résidence au Canada » (Canada, 2017). Cette situation complexifie notamment les visites familiales lorsqu'elles ont lieu de l'autre côté de la frontière. Outre le statut matrimonial, des membres des Premières Nations ont expliqué que les antécédents criminels peuvent entraver leur passage. À ce titre, ils ont aussi manifesté que l'examen prévu en vertu des dispositions de la Loi sur l'immigration et de la protection des réfugiés est un processus lourd qui accorde un trop grand pouvoir discrétionnaire aux agents de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

Les enjeux entourant la relation entre les agents l'ASFC et les peuples autochtones dépassent largement le seul examen des antécédents criminels. Le rapport fait état de différents exemples d'application de la loi qui constituent un obstacle aux passages transfrontaliers autochtones. Tout d'abord, les participants ont exprimé une « insatisfaction considérable » quant à la nécessité de se fier aux certificats du statut d'indien (CSI) délivrés par l'AANC, ce qui inclut les certificats sécurisés de statut indien (CSSI). Contrairement au CSSI qui était délivré par Affaires autochtones et du Nord Canada, le CSI peut être produit dans une communauté autochtone. Des membres des Premières Nations ont estimé que le CSI plastifié est de plus en plus remis en question par les agents des services frontaliers tant au Canada qu'aux États-Unis. Le rapport souligne que les CSI sont à ce titre probablement plus faciles à contrefaire ou à falsifier. De plus, certains représentants autochtones mobilisés ont fait savoir que dans certains cas, la délivrance des certificats peut prendre plus d'une année. Finalement, les participants ont déploré le fait que les pièces d'identité ne puissent pas être personnalisées, notamment pour représenter plus spécifiquement la communauté d'appartenance. Il en ressort ainsi que les documents utiles à l'authentification de la population autochtone, lors du passage à la frontière, pose plusieurs enjeux en lien aux processus essentiellement administratifs.

Le passage à la frontière peut aussi se complexifier dans le cas où les membres des Premières Nations souhaitent la traverser à des fins spirituelles et culturelles. Le rapport souligne à cet effet que les hommes médecine et les guérisseurs doivent fournir une justification scientifique de l'efficacité de leurs remèdes aux agents de l'ASFC pour traverser la frontière. Des participants aux activités de mobilisation ont pourtant déploré un manque de connaissance et de compréhension

des agents de l'ASFC relativement au traitement adéquat des biens culturels ou spirituels et de remèdes traditionnels. Des membres des Premières Nations ont aussi affirmé se faire questionner, afin de déterminer s'ils étaient en possession d'un permis les autorisant à travailler au pays. Finalement, les représentants mobilisés ont fait savoir que les agents de l'ASFC pourraient bénéficier d'une meilleure communication des rassemblements culturels importants, facilitant l'inspection des biens culturels qui exigent une manipulation particulière.

Les pratiques traditionnelles autochtones se trouvent d'autant entravées par les règles de la douane et d'importation encadrant les échanges de gibier et de poisson à des fins économiques, mais aussi cérémoniales. Les membres des Premières Nations perçoivent à cet effet l'imposition de droits de douane sur leurs biens incompatible avec leurs droits inhérents ancestraux. Certains ont dit effectuer des achats de biens à usage personnel dans des magasins situés de l'autre côté de la frontière — du côté américain — parce qu'ils se situaient plus près de leur domicile que les commerces canadiens. Les règles de douane et d'importation nuisent ainsi à la reconnaissance des droits inhérents des peuples autochtones, mais aussi à l'accessibilité à des services ou des commerces.

Ces interactions avec les processus administratifs relatifs au contrôle du passage à la frontière érodent inévitablement le lien de confiance entre les peuples autochtones et les agents de l'ASFC. D'ailleurs, certains membres des Premières Nations se sont dit victimes d'un traitement discriminatoire, alors qu'ils ont le sentiment d'être sujets à un profilage racial par des agents de l'ASFC. Le rapport souligne ainsi que l'impression les agents donnent l'impression de tenir pour acquis que les Autochtones sont plus susceptibles de participer à des activités illégales que les autres individus qui traversent la frontière. Certains représentants autochtones ont aussi exprimé un manque de confiance important à l'égard du mécanisme de traitement des plaintes au sein de l'ASFC. L'ambiance aux points de contrôle s'en trouve inévitablement affectée, d'autant que le passage peut prendre du temps, surtout dans les périodes d'affluence. Ainsi, la faiblesse du lien de confiance entre les agents frontaliers et les membres des Premières Nations a des répercussions néfastes sur le passage à la frontière.

Certains points de contrôle frontaliers sont aussi situés à des emplacements problématiques. À cet effet, on rapporte que le point d'entrée à White River, au Yukon, est localisé à 37 kilomètres de la

frontière. Ce faisant, les membres des Premières Nations qui exercent des activités au-delà du point d'entrée, mais toujours au Canada, doivent traverser le contrôle à Beaver Creek, au Yukon. Ils sont ainsi questionnés sur leurs possessions et leurs intentions, et ce, même s'ils n'ont pas quitté le sol canadien.

La collectivité d'Akwesasne, située près d'un milieu urbain à cheval sur la frontière canado-américaine, soulève des enjeux d'une complexité qui lui est spécifique, notamment en raison de ses interactions avec les différents ordres de gouvernement. Cette communauté autochtone est en effet localisée à un point de croisement entre le Québec, l'Ontario et l'État de New York. Cette situation a des répercussions importantes sur cette communauté. Entre autres, les exigences relatives aux permis des enseignants, des infirmières et des autres professionnels desservant la collectivité sont différentes, que l'on se situe d'un côté de la frontière ou de l'autre. Pour plusieurs membres d'Akwesasne, les passages transfrontaliers constituent un élément de la vie quotidienne, que ce soit pour l'achat d'aliments ou le travail. Le rapport souligne que la répétition des passages peut accroître la possibilité d'expériences conflictuelles aux points d'entrée. D'autant plus, comme il est mentionné dans le rapport, qu'environ 70 % de la circulation aux postes de péage provient des résidents d'Akwesasne. Parce qu'ils sont dispensés du paiement des droits connexes, les membres de la collectivité remettent sérieusement en question la nécessité et l'utilité de ces droits. Le rapport souligne à ce titre que la réalité des membres des Premières Nations de la collectivité d'Akwesasne diffère de celle d'autres collectivités en raison de leurs interactions multiples avec la frontière et les agents de l'ASFC.

En somme, le rapport mettait tout d'abord en lumière la disparité légale entre le Canada et les États-Unis à travers les dispositions prévues dans le Traité de Jay signé par ces derniers et les Premières Nations à la fin du 18^e siècle. L'absence d'un encadrement similaire pour les entrées vers le Canada cause plusieurs problèmes pour les passages transfrontaliers autochtones. Ceux-ci se traduisent notamment par des difficultés à entretenir des liens sociaux de part et d'autre de la frontière. Les pièces justificatrices nécessaires au passage de la frontière peuvent entraver certaines pratiques culturelles, spirituelles ou économiques. Il en ressort que les communautés autochtones font état d'un manque de reconnaissance de leurs droits ancestraux. D'autant, leurs membres se sentent discriminés aux points de contrôle, ce qui a pour effet de créer une certaine appréhension envers le passage de la frontière. Dans certains cas, notamment pour les résidents d'Akwesasne,

des membres des Premières Nations traversent la frontière au quotidien et sont particulièrement exposés à ces problèmes.

À la suite du dépôt du rapport du représentant spécial de la ministre, le gouvernement fédéral a constitué un comité de sous-ministres représentant sept ministères et organismes, afin de proposer des mesures inspirées des recommandations du rapport (Canada, 2018). Le comité a retenu cinq grandes mesures abordées dans les recommandations du rapport, que le gouvernement canadien s'est engagé à mettre en œuvre, à savoir, l'ajout d'une zone de lecture automatique du CSSI, le recrutement d'un plus grand nombre d'agents frontaliers autochtones, l'offre d'une formation plus approfondie sur les cultures autochtones pour le personnel de l'ASFC, le renforcement des efforts de sensibilisation et de coopération de l'ASFC auprès des communautés autochtones situées à la frontière canado-américaine, l'engagement à l'égard d'un processus à plus long terme pour aborder les questions liées au passage à la frontière (Canada, 2018). Aucun document public ne permet pour le moment de rendre compte des progrès de la mise en œuvre de ces mesures proposées.

Recension des écrits sur les facteurs de passage transfrontalier autochtone

Les passages transfrontaliers ont, pour les Autochtones, plusieurs impacts sur leur mode de vie. Le rapport présenté dans la section précédente fait état de certains d'entre eux. Il souligne notamment que le Traité de Jay permettait aux Autochtones vivant au Canada de traverser librement la frontière avec les États-Unis, contrairement à leurs homologues américains. Ceux-ci sont plutôt traités comme n'importe quel particulier au sens des lois canadiennes sur l'immigration. Les difficultés qu'éprouvent les Autochtones à traverser une frontière peuvent se faire ressentir sur les liens sociaux et familiaux qu'ils entretiennent de part et d'autre de celle-ci, de même que sur leurs pratiques culturelles et spirituelles. Pour certaines collectivités autochtones, la frontière constitue un élément de la vie quotidienne, alors que des membres des Premières Nations situés à Akwesasne doivent traverser la frontière pour accéder à certains services ou pour se procurer des biens personnels. De plus, les difficultés que rencontrent les Autochtones aux points de contrôle (p. ex. vérification des pièces d'identité, perception de profilage racial) se répercutent sur le lien de confiance et sur la relation qu'entretiennent les membres des Premières Nations et les agents frontaliers, ces derniers ayant souvent l'impression que certains Autochtones prenaient plus souvent part à des activités de contrebande. Finalement, certains points de passages présentent des particularités géographiques et administratives (c.-à-d. superposition des ordres gouvernementaux) qui peuvent complexifier le passage transfrontalier pour les Autochtones.

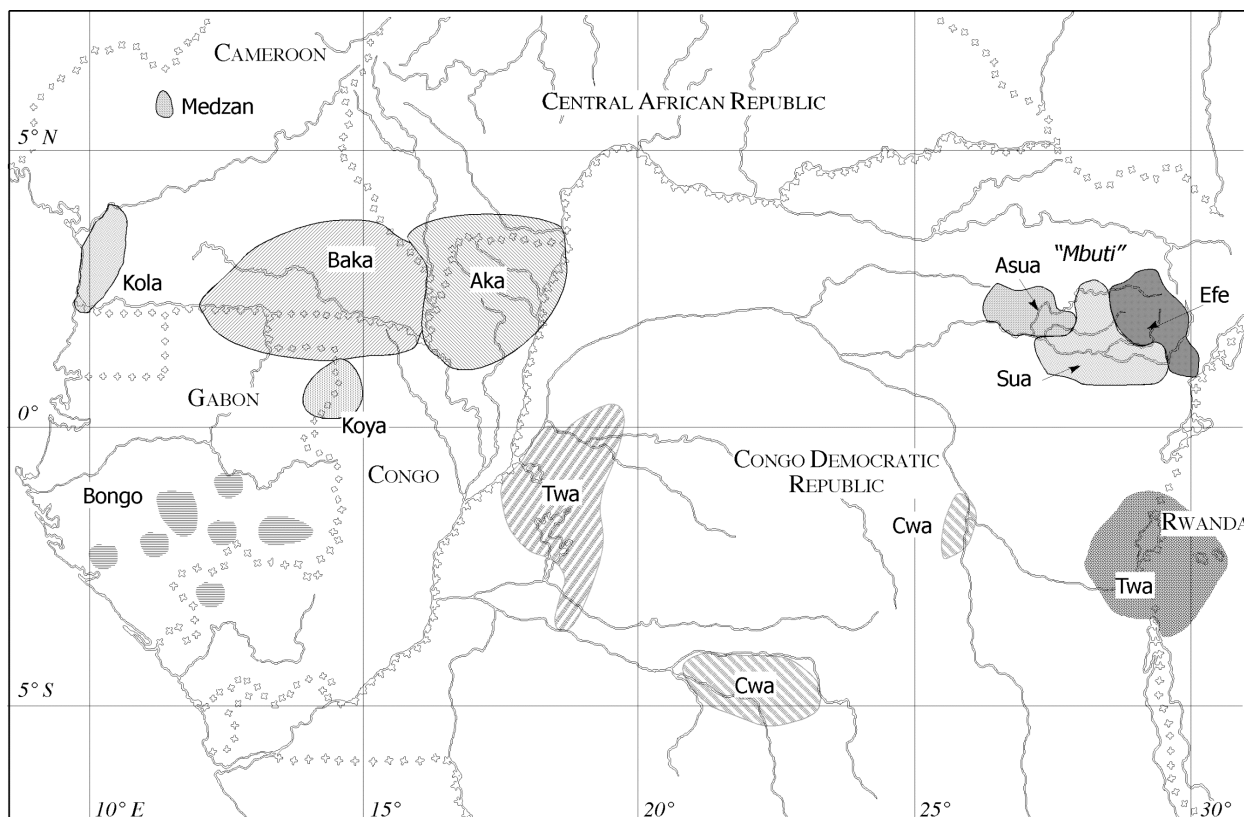
Les passages transfrontaliers et la présence d'une frontière traversant une collectivité ne sont pas des cas uniques aux Autochtones vivant au Canada et aux États-Unis. D'autres peuples autochtones dans le monde vivent des problématiques en lien avec la frontière. La prochaine section aborde les enjeux vécus dans trois cas précis : les Inuits de la région circumpolaire, les Pygmées en Afrique et les *Wayúu* en Amérique du Sud.

Pygmées d'Afrique centrale

Les Pygmées d'Afrique forment plusieurs collectivités, particulièrement localisées en Afrique Centrale. Les groupes ethnolinguistiques qui composent les Pygmées sont répartis dans plusieurs pays. On y compte notamment le Gabon, le Cameroun, le Congo, la République démocratique du Congo et le Rwanda (Bahuchet, 2006). Traditionnellement, ils ont un mode de vie principalement

axé sur des méthodes de subsistance de type « *fourrage* » ou chasseur-cueilleur. Leurs collectivités misent aujourd'hui beaucoup plus sur la pratique de l'agriculture et les échanges économiques (Dembner, 1996).

Distribution des Pygmées d'Afrique Centrale



Source : Bahuchet, 2006, p. 5

La carte établie par Bahuchet en 2006 permet d'identifier les collectivités autochtones transfrontalières. Les *Bongos*, *Kola*, *Baka*, *Aka* et *Twa* au Rwanda voient ainsi leur territoire traverser par une ou plusieurs frontières nationales. Les *Aka* et *Baka*, groupes transfrontaliers, mais aussi les *Asua*, *Efe* et *Sua*, ont un mode de vie semi-nomade de chasseurs-cueilleurs, fortement orienté vers la forêt et vivent dans des campements temporaires, ce qui en fait les groupes les plus mobiles parmi les groupes autochtones d'Afrique centrale (Bahuchet, 2006). La mobilité de ces groupes influence d'ailleurs la diversification et le développement de leurs dialectes (Bahuchet, 2006). Les secteurs les plus larges sur la carte sont ainsi occupés par des chasseurs-cueilleurs, alors que leur mode de vie nécessite un large territoire. Les autres groupes (*Kola*, *Bongo* et *Koya*)

montrent une situation socio-économique différente, ayant un mode de vie sédentaire et pratiquant l'agriculture, tout en maintenant des relations avec d'autres communautés africaines (Bahuchet, 2006).

Terminologie des groupes Pygmées

Les *Bongos* présentent un cas de fragmentation d'une communauté ethnolinguistique dans plus de 20 localités (Knight 2003 ; Annaud et Leclerc 2002). Leurs campements sont très dispersés et donc, en raison d'un mode de vie particulièrement sédentaire, ils doivent communiquer et échanger avec des collectivités qui peuvent se trouver de l'autre côté de la frontière entre le Gabon et le Congo. Toutefois, la documentation disponible ne permet pas de déterminer la nature des relations sociales entre les différents groupes composant les Bongos (Bahuchet, 2006). D'ailleurs, le fait que certaines collectivités autochtones soient traversées par des frontières peut aussi se répercuter sur la disponibilité des données sociodémographiques concernant certains groupes. Parfois, pour des groupes transfrontaliers tels que les *Baka*, le recensement est disponible pour un pays, mais pas pour un autre (Bahuchet, 1991), ce qui empêche d'avoir un portrait fidèle de leur situation.

Historiquement, des événements ont aussi provoqué des passages transfrontaliers pour des groupes autochtones en Afrique Centrale. Les politiques territoriales de la période coloniale eurent pour effet de déplacer certaines populations autochtones ou de leur restreindre l'accès à un territoire sur lequel ils revendiquent des droits, que ce soit pour des motifs culturels, spirituels ou de subsistance. Les *Batwa* (ou simplement *Twa*), vivant dans des régions du sud de l'Ouganda, de l'est de la RDC, du Rwanda et du Burundi, en constituent un bon exemple. Les politiques de déforestation et la création de parcs nationaux dans ces pays africains ont notamment provoqué plusieurs déplacements pour cette population autochtone tout en leur restreignant l'accès aux forêts ancestrales situées au Rwanda (Lewis, 2001). Pendant les années 1930, dans le sud-ouest de l'Ouganda, les forêts Bwindi, Mgahinga et Echuya ont été indexées, afin de créer des réserves forestières. Toutefois, cette indexation s'est effectuée au profit des propriétaires fonciers de la région visée, alors que les agences locales, nationales et internationales, ne reconnaissaient pas les droits fonciers des populations Pygmées *Batwa*, chasseurs-cueilleurs (Lewis, 2001). En 1991, la transformation de Bwindi et de Mgahinga en parcs nationaux par l'administration ougandaise a accentué la barrière entre les *Batwa* et leurs terres. Dans le cas de la réserve forestière de gorilles

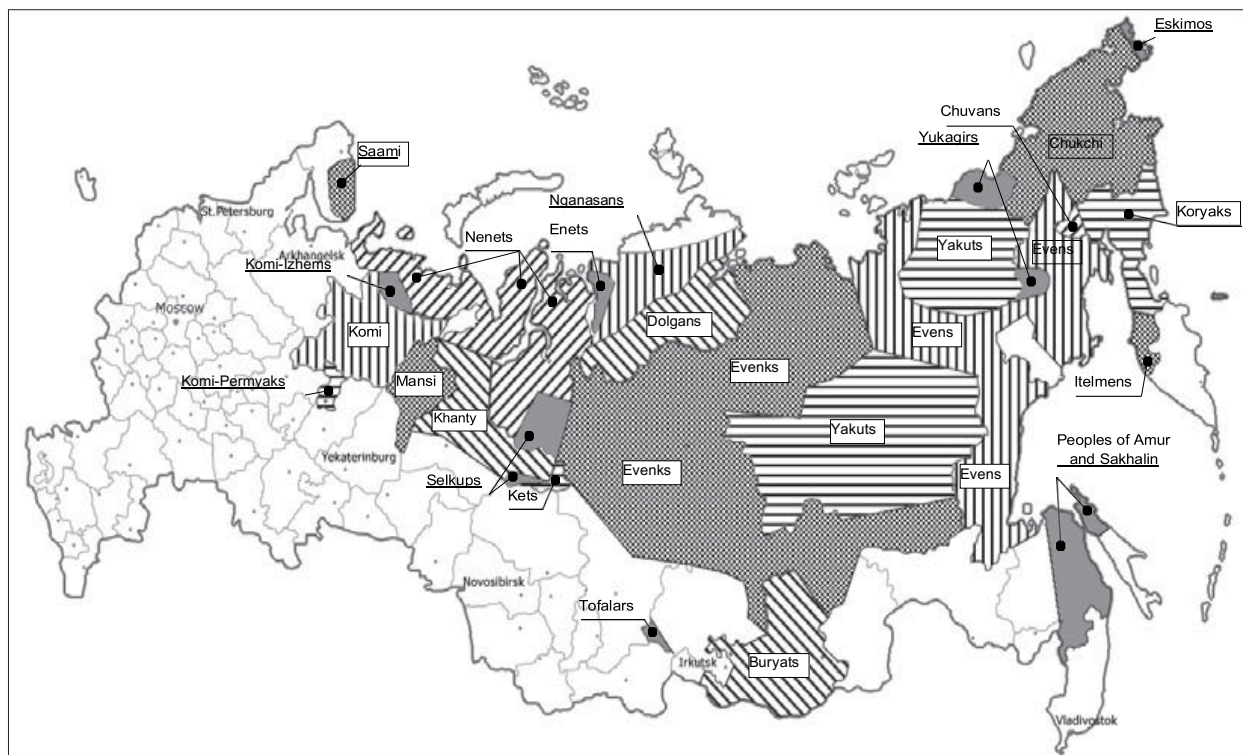
à Mgahinga, « *le processus fut si intimidant qu'au moins cinq ménages batwa fuirent la région pour la sécurité relative du Rwanda et du Zaïre* » (Lewis, 2001). Au Burundi, depuis les années 1970, la chasse y est devenue illégale et la redistribution des terres qui s'est faite après l'indépendance du pays s'est effectuée au détriment des Batwa (Lewis, 2001). À nouveau, leurs droits fonciers n'étaient pas reconnus. Il s'agit d'une certaine forme de discrimination systémique fondée sur le mode de vie et qui a pour effet de restreindre les droits fonciers de la population *Batwa*, se répercutant ainsi sur l'accès à certains territoires et ressources. À cet effet, les revendications des Pygmées de la République démocratique du Congo portent essentiellement sur leurs droits fonciers, c'est-à-dire « *la reconnaissance et la protection par l'État et d'autres communautés de leurs droits de vivre sur leurs terres ancestrales (traditionnelles) et de les exploiter selon leurs usages et coutumes* ». (Nobirabo, 2008)

Les cycles de violences attribuables aux conflits et à différentes formes de discrimination sont aussi à l'origine de déplacements des populations pygmées. Certains *Batwa* ont notamment fui le génocide du Rwanda en se retrouvant dans des campements à l'extérieur du pays, bien qu'ils n'étaient pas pour autant à l'abri d'une certaine discrimination, restreignant notamment le mariage et l'accès à l'emploi (Lewis, 2001). Les cycles de violence qui se sont poursuivis au Burundi au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle et la guerre en République démocratique du Congo ont poussé plusieurs *Batwa* à se réfugier à l'extérieur du pays (Lewis, 2001). Certains *Batwa* ont aussi perdu l'accès à leur terre au profit de leurs voisins, à la suite d'activités d'intimidation (Lewis, 2001). Ils peuvent aussi se laisser convaincre de vendre leur terre pour de l'alcool en abondance, de la nourriture ou des moutons. À cet égard, il faut noter que ces derniers ne dénoncent jamais ceux qui abusent ainsi d'eux, craignant la réaction des autorités (Lewis, 2001).

Inuits et populations circumpolaires

À l'instar des peuples autochtones d'Afrique, la protection d'espaces naturels instaurée par les différentes instances de la région de Russie a été, historiquement, un facteur contribuant à des déplacements transfrontaliers. Dans une certaine mesure, les conflits ont aussi eu des répercussions sur les pratiques traditionnelles et l'accès aux territoires de chasse.

Distribution géographique des populations indigènes du Nord de la Fédération russe.



Source : Kozlov, Vershukbsky et Kozlova, 2007

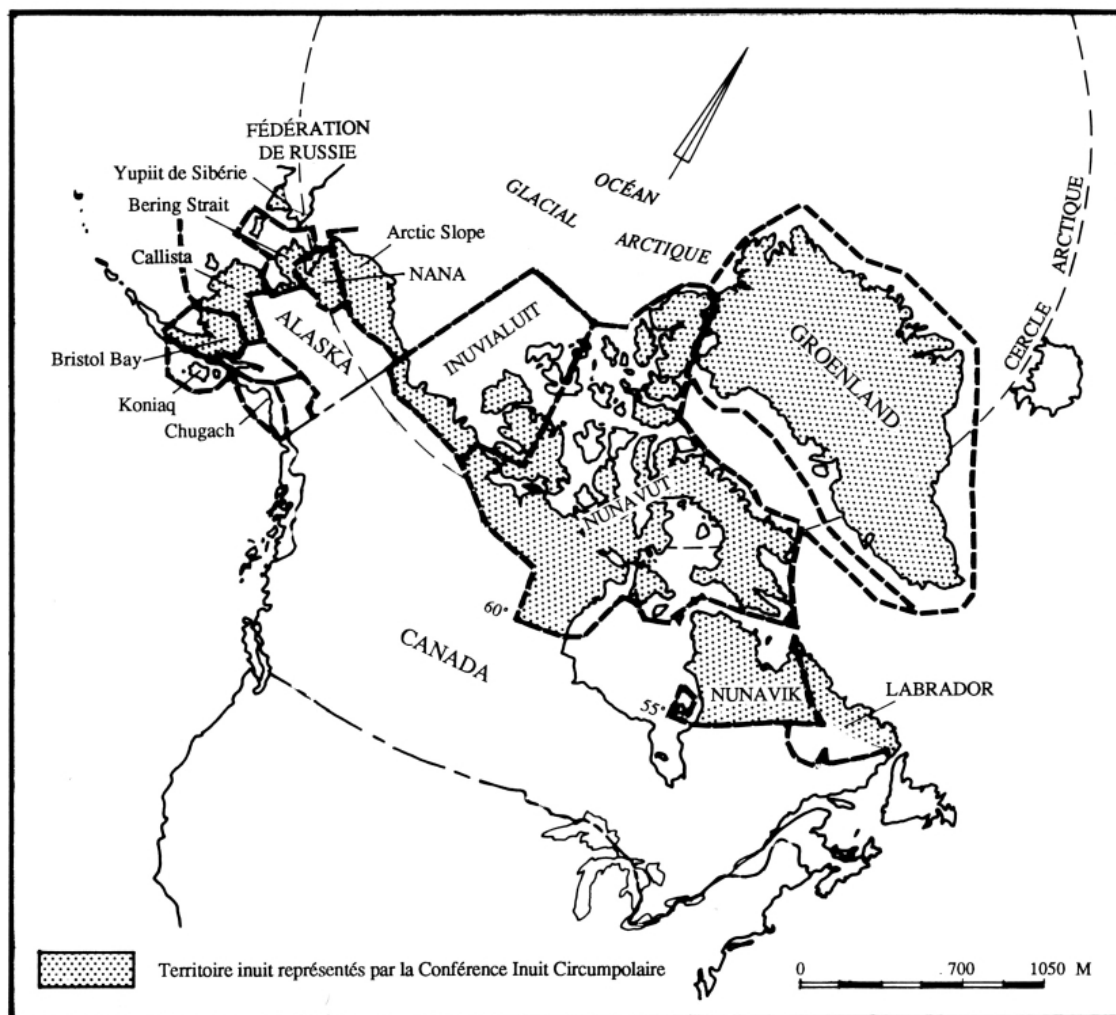
À cet égard, soulignons la signature d'un décret par Lenin en 1921 qui a lancé un processus de protection d'espaces naturels qui incluent les *zapovedniks* (réserve naturelle), les parcs nationaux et les refuges fauniques. Les populations autochtones de Russie qui habitaient les territoires ciblés par ce décret ont été forcées de se relocaliser (Poirier et Ostergen, 2002). Même si, au cours du 20^e siècle, ces entités territoriales permettaient aux populations autochtones d'accéder aux sites à des fins culturelles et spirituelles, plusieurs groupes évitaient ces territoires « protégés » ou avaient simplement déménagé ailleurs en Sibérie (Poirier et Ostergen, p. 335). Les *Yakuts* et les *Evenk*, vivant à proximité de la région du Lac Baikal — site inscrit au patrimoine mondial comportant deux parcs nationaux et deux *zapovedniks* — traversent parfois la frontière de ces espaces pour des pratiques traditionnelles (Poirier et Ostergen, 2002). Lors du passage aux points de contrôle, les agents assurant la protection de l'espace sont particulièrement préoccupés par les activités de chasse et de pâturage de ces peuples (Poirier et Ostergen, 2002, p. 349). Ainsi, à une moindre échelle, les frontières administratives de ces espaces protégés contraignent les peuples autochtones de Russie dans leurs déplacements, ce qui se répercute sur leurs pratiques traditionnelles.

En ce qui concerne les cycles de violence, la population autochtone de la Russie a été particulièrement affectée par les tensions de la guerre froide. Lors de cette période, les régions frontalières de Chukotka et de la Péninsule Kola sont devenues hautement militarisées en raison de leur proximité avec les États-Unis et donc, leur accès en était restreint. Ceci a notamment eu des répercussions sur les activités de subsistance des collectivités autochtones de ces régions. Chaque fois qu'ils voulaient aller en mer pour pêcher, les autochtones de la région de Chukotka étaient obligés de demander une permission aux gardes frontaliers (Kozlov, Vershukbsky et Kozlova, 2007). La présence des militaires sur la péninsule Kola a aussi eu des répercussions négatives pour les collectivités pratiquant l'élevage de rennes (Konstantinov, 1996) et la pêche (Kassam, 2000).

La région circumpolaire, comprenant les régions polaires du Canada, des États-Unis, de la Russie, de la Norvège, de la Finlande et du Danemark², est cependant principalement occupée par les Inuits. Ce peuple de 130 000 personnes qui occupent sans discontinuité plus de six mille kilomètres de côtes arctiques se trouve divisé par les frontières des quatre États mentionnés. Cette division du territoire inuit a notamment des répercussions sur les pratiques économiques des populations autochtones. En 1993, un projet inuit de libre-échange pour l'Arctique (la Conférence Inuit Circumpolaire) a vu le jour, afin de pallier certaines difficultés qu'éprouvaient les Inuits dans leurs interactions avec les différentes instances gouvernementales (Morin et Saladin d'Anglure, 1995). Il n'en demeure pas moins que les Inuits et les autres populations autochtones de la région circumpolaire éprouvent des problèmes en ce qui a trait à leurs passages transfrontaliers.

² Voir à cet effet le site web du Conseil Arctique : <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us>

Carte de la Conférence Inuit Circumpolaire et ses composantes nationales et régionales



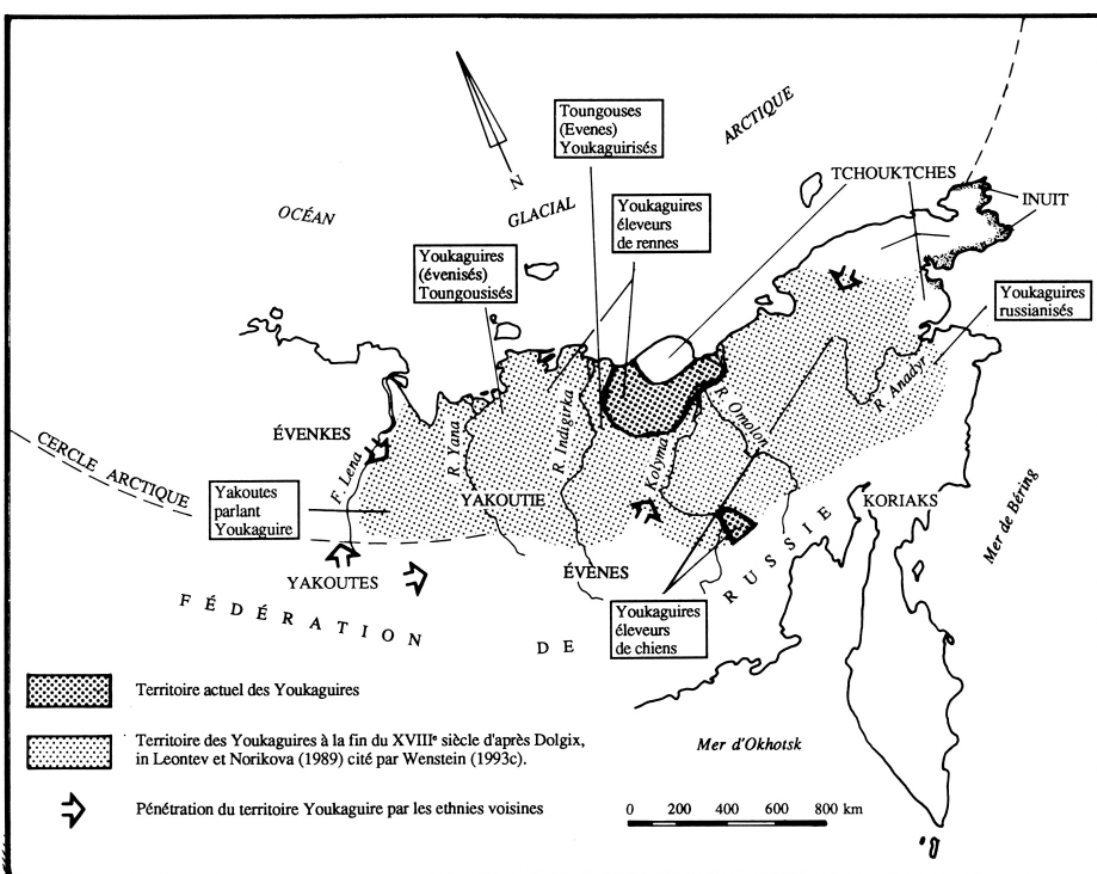
Source : *Morin et Saladin d'Anglure, 1995*

La chasse à la baleine, une pratique de subsistance de plusieurs peuples autochtones du Nord, qui est aujourd'hui hautement réglementée, a aussi un impact important sur les passages transfrontaliers des Inuits. Pour Arbour (2003, p. 664) :

« [...] le sort de ces peuples s'est joué en 1982 avec l'imposition du moratoire qui aménage une exception importante pour la chasse de subsistance. Si ces peuples souhaitent maintenant libéraliser les règles du jeu actuel en éliminant des contraintes qu'ils jugent injustes, que ce soit en matière de détermination des quotas ou en matière de commerce, leurs demandes doivent être avalisées formellement par leurs États respectifs qui doivent par la suite convaincre une majorité de trois quarts des membres de la justesse de leurs revendications. »

Cette situation montre bien comment les règles régissant les activités économiques des peuples autochtones diffèrent d'un pays à l'autre. Cela peut se traduire par des désavantages économiques pour certaines collectivités. Dans le cas des Youkaguïres, peuple autochtone de la Russie et de la Sibérie, la collecte d'impôt représentait un facteur de passage transfrontalier. D'emblée, le terme « Youkaguïres » appartenant à la période de colonisation, ne rassemble pas nécessairement une communauté autochtone en soi. Sans être une communauté autochtone autoproclamée, leur inscription par l'État russe aux fins de l'impôt a eu des effets particuliers. Les recensements étant éloignés dans le temps, les Youkaguïres payaient souvent de l'impôt pour leurs multiples morts (Morin et Saladin d'Anglure, 1995). Alors que leur nombre aux recensements diminuait, il s'avère que des membres de ce groupe autochtone « choisissaient de changer d'appartenance ethnique pour des raisons conjoncturelles » puisque l'appartenance ethnique était à la base de l'impôt.

Répartition des Youkaguïres à la fin du XIXe siècle



Source : Morin et Saladin d'Anglure, 1995

« La mixité ethnique leur permet en effet de changer d'affiliation ethnique, au gré des circonstances : en adhérant à un groupe en croissance démographique, ils obtenaient un allègement d'impôt ; [...] une sécurité économique ; en choisissant de s'identifier à l'un des peuples dominants (russe ou yakoute), ils s'élevaient socialement. » (Morin et Saladin d'Anglure, 1995). Morin et Saladin d'Anglure parlent ainsi de la « frontière ethnique » que franchissent les Youkaguïres pour profiter de meilleurs avantages économiques auprès de l'impôt.

Populations de la région amazonienne

Dans la région amazonienne, les Autochtones se sont rassemblés sur un front transnational en fonction de leur ethnicité. La *coordination des organisations indigènes du Bassin amazonien* (COICA) représente plusieurs groupes autochtones dispersés à travers le monde. Le COICA a notamment contribué à la formation de l'Alliance des peuples autochtones des forêts tropicales d'Amérique centrale, d'Amérique du Sud, d'Afrique, d'Asie et d'Océanie dans le but de regrouper des peuples qui, bien que culturellement différents, étaient soumis aux mêmes pressions économiques et environnementales (Morin et Saladin d'Anglure, 1995). Ces peuples autochtones se sont ainsi alliés en utilisant leur ethnicité comme outil politique pour mieux défendre leurs droits à une échelle transnationale.

Territoire couvert par les activités de la COICA et de ses organisations autochtones



Source : *Morin et Saladin d'Anglure, 1995*

Les pressions économiques auxquelles font face les peuples autochtones d'Amazonie sont notamment induites par les multinationales et leur volonté d'exploiter les territoires autochtones pour leurs ressources naturelles : pétrole, minerais et forêts. Ces activités se traduisent par la perte d'accès à des territoires pour des collectivités autochtones. Les collectivités autochtones doivent ainsi partager leur territoire avec l'exploitant — dans les cas où ils ne sont pas expropriés —. Ceci engendre potentiellement des conflits avec les acteurs publics, dans les cas où ceux-ci jouent un rôle dans l'exploitation du territoire en établissant des frontières pour y limiter l'accès et les activités (Rodríguez-Garavito et Arena, 2005). Dans le cas des *U'wa*, ses pressions se sont traduites par un combat de 14 ans contre l'exploitation pétrolière sur leur territoire. L'exploitation pétrolière constituait d'autant plus un sacrilège pour les *U'wa*, qu'ils considéraient le pétrole

comme le « Sang de la Mère » ou dans un autre sens, le sang de la nature (Rodríguez-Garavito et Arena, 2005). L'exploitation des ressources naturelles par des compagnies privées peut ainsi avoir pour effet de restreindre l'accès à des terres pour une population autochtone.

Les activités économiques illicites peuvent aussi provoquer des passages transfrontaliers. En Amazonie, plusieurs segments de frontière passent au centre de cours d'eau. Les groupes contrebandiers de bois raffiné, tels que le cèdre et l'acajou, ont longtemps utilisé les différends réglementaires entre la Colombie, le Brésil et le Pérou à leur avantage. Alors que les règles de ces pays concernant l'exploitation forestière, l'extraction, le transport et la commercialisation n'étaient pas les mêmes, des groupes autochtones ont pu développer des activités illicites dans les domaines de l'exploitation forestière (Grisales, 2005). À cet effet, les frontières de ces pays étant situées sur des rivières (Yavari, Atacuri et Putumayo entre autres), ces groupes utilisaient les cours d'eau comme canaux de transport pour ces activités (Grisales, 2005). Puisque les règles régissant le transport, la production ou la mise en vente de produits illicites variaient d'un pays à l'autre, les groupes contrebandiers ont développé chaque secteur d'activités du côté le plus avantageux de la frontière (Grisales, 2005). Éventuellement, ces activités se sont étendues à la production de drogues, de même que la pêche de poissons exotiques (Grisales, 2005). De plus, ces activités sont particulièrement difficiles à contrôler pour les autorités en raison de leur proximité avec la frontière (Grisales, 2005). La frontière profite ainsi à ces groupes, leur permettant de développer leurs activités en fonction des règles les encadrant.

Au cours des deux dernières décennies, le peuple Wayúu, peuple indigène d'environ 500 000 individus de la péninsule de La Guajira, séparée longitudinalement par la frontière entre la Colombie et le Venezuela, a souffert d'une crise humanitaire en raison de situations de violence et de l'avancée de l'exploitation minière sur le territoire qu'ils occupent (Salamanca, 2016). Leur territoire couvre le département de La Guajira au nord de la Colombie et l'État de Zulia au nord-ouest du Venezuela. Sur certains aspects, la frontière entre ces deux pays se dresse comme un mur pour les autochtones, mais pour d'autres, elle est inexistante (Patiño, 2005). La délimitation des frontières a notamment des répercussions considérables dans la représentation des relations sociales du peuple autochtone sur les cartes du monde, ce que l'auteur attribue en partie à l'attention *intra-muros* que les chercheurs colombiens et vénézuéliens portent au peuple *Wayúu* (Giraldo, 2011).

Territoire occupé par les *Wayúu*



Source : *Creative Commons*

Les *Wayúu* vont migrer définitivement ou temporairement de la Colombie vers le Venezuela, particulièrement à Maracaibo, pour différentes raisons (Giraldo, 2011) :

- La sécheresse augmente au fil des ans au détriment de l'économie du pâturage ;
- La nécessité du commerce pour assurer leur subsistance ;
- Le déplacement dû à des groupes armés, généralement paramilitaires.

À la Guajira, les *Wayúu* ont une grande mobilité géographique attribuable à leur mode de vie polyrésidentiel. Ils vont se déplacer pour trouver des pâturages pour leurs troupeaux, visiter leurs familles, se rendre à un cimetière ancestral ou encore accéder au puits d'eau le plus proche (Correa, 1993). Ils n'abandonnent jamais les espaces où ils ont vécu auparavant, alors qu'ils leur ont attribué des fonctions particulières qui traduisent l'usage qu'ils en font (Giraldo, 2011). Certains autochtones de cette région d'Amérique du Sud rapportent aussi qu'un profilage racial aux points d'entrée des deux pays se fait à leurs dépens (Giraldo, 2011). Ils éprouvent aussi des difficultés liées aux documents d'identification à fournir (Giraldo, 2011). Ainsi, bien que le peuple *Wayúu* se dit de la même communauté de part et d'autre de la frontière, la frontière se caractérise comme un obstacle à ses points de contrôle et une ligne imaginaire pour la définition de leur territoire et de leur communauté.

Conclusion

Nous avons vu que les membres des Premières Nations attribuent très peu — ou pas du tout — de légitimité aux outils légaux qui permettent leur contrôle à la frontière. Ils affirment à cet effet qu'il y a un manque de reconnaissance de leurs droits inhérents, ils contestent la nécessité de certains processus et expriment que le lien de confiance avec les agents frontaliers est terni par un traitement discriminatoire et un traitement de plainte discrétionnaire. Les documents permettant notamment l'identification de la population autochtone sont aussi perçus comme illégitimes, alors que ceux-ci ne sont pas représentatifs de leur appartenance collective. Les passages aux points de contrôle et les processus administratifs en découlant s'en trouvent inévitablement affectés. D'autant, ceci se répercute sur les collectivités autochtones alors que leurs pratiques économiques, culturelles, spirituelles et sociales sont entravées par la présence de la frontière. Dans les cas où cette situation fait partie du quotidien de la population autochtone, tel qu'Akwesasne, les tensions peuvent s'accroître. Éventuellement, c'est une boucle à rétroaction positive qui peut avoir des effets néfastes sur les liens qu'entretiennent les collectivités autochtones de part et d'autre de la frontière. Finalement, il faut noter que les membres d'une collectivité frontalière autochtone peuvent décider de traverser une frontière, simplement pour accéder à des services ou pour obtenir des biens pour des raisons d'accessibilité.

Il ressort des écrits internationaux sur les passages transfrontaliers autochtones que plusieurs collectivités frontalières sont aux prises avec des enjeux similaires. D'emblée, il s'avère que les groupes ayant la plus grande mobilité sont plus susceptibles d'avoir des passages répétés, à Akwesasne, autant qu'en Afrique Centrale. La principale différence se trouve dans le mode de vie des populations autochtones. Les collectivités ayant un mode de vie nomade et nécessitant un grand territoire pour subvenir à leurs besoins traversent une frontière pour accéder à des territoires leur permettant de pratiquer leurs activités de subsistance. Les collectivités misant sur l'agriculture et le pâturage vont aussi interagir avec la frontière dans le cadre de leurs activités économiques. Néanmoins, les activités de subsistance et les échanges économiques peuvent provoquer des passages transfrontaliers pour les Autochtones. Dans le cas de la région d'Amérique du Sud, ses interactions se traduisent par des activités de contrebande pour certaines collectivités autochtones, alors que leur contrôle par les autorités est plus difficile et que les règles de part et d'autre de la frontière facilitent le développement de certains secteurs d'activité criminelle. Dans la région

circumpolaire, il s'avère que ces règles et les avantages relativement à l'impôt peuvent littéralement pousser certains autochtones à redéfinir leur identité. Au Canada, les différences réglementaires, notamment en relation avec le libre passage et l'immigration, sont un désavantage pour les Premières Nations, comparativement aux États-Unis.

En somme, la superposition de frontières administratives entrave, dans la plupart des cas, le passage transfrontalier pour les autochtones et nuit à la pratique d'activités de subsistance, culturelles et spirituelles. Les problèmes vécus par les collectivités autochtones peuvent s'accroître si celles-ci sont frontalières et que les interactions avec la frontière sont répétées. Ceci peut amoindrir les relations avec les agents frontaliers et nuire à la reconnaissance des droits inhérents des peuples autochtones. Toutefois, il faut noter que la présence d'une frontière peut aussi faciliter la contrebande, surtout dans les cas où la frontière suit un cours d'eau qui permet le transport de marchandises dans un espace difficile à contrôler pour les autorités. Finalement, plusieurs collectivités autochtones ont été déplacées en raison de la protection d'espaces, en faisant des parcs nationaux ou réserves forestières. Ces actions gouvernementales montrent bien l'impact des frontières sur les pratiques traditionnelles des Autochtones.

Au Canada, la suite des choses n'est pas encore connue, puisque, comme nous l'avons déjà spécifié, il n'existe pour le moment aucun document public permettant de rendre compte des progrès de la mise en œuvre des mesures proposées en 2018. À cet égard, ce rapport prouve que la question des passages transfrontaliers autochtones, que ce soit au Canada ou ailleurs sur la planète, constitue une suite d'enjeux dont les impacts sont énormes et qui pourtant font très peu l'objet d'études en analyse des politiques publiques. Ce silence est étonnant et montre bien qu'il y a un vaste champ d'études qui reste à explorer.

Références

- Arbour, Jean-Maurice. « La sécurité alimentaire des peuples autochtones quant à la réglementation internationale de la chasse à la baleine : un avenir mal assuré », *Les Cahiers de droit*, 2003, Vol. 4, pp. 597-666.
- Bahuchet, Serge (1991). « Les pygmées d’aujourd’hui en Afrique centrale », *Journal des Africanistes*, fascicule 1, Paris, CNRS.
- Bahuchet, Serge. « Languages of African Rainforest ‘Pygmy’ Hunter-Gatherers: Language Shifts Without Cultural Admixture », *Museum national d’Histoire naturelle*, 2006.
- Correa, Hernán D. « Los wayuu : Pastoreando el siglo 21 », *En Encrucijada de Colombia Amerindia, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología*, 1993.
- Canada, *Questions relatives au passage des frontières et le Traité de Jay*, Comité sénatorial des peuples autochtones, 2016, [https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/APPA/Reports/APPA-JayTreatyReport_f.pdf] consulté en juin 2019.
- Canada, *Rapport sur les questions liées aux Premières Nations et au passage de la frontière*, Affaire autochtones et du Nord Canada, [<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1506622719017/1506622893512>], consulté en avril 2019.
- Canada, *Le Canada met en œuvre des mesures visant à aborder des questions liées au passage de la frontière entre le Canada et les États-Unis pour les membres des Premières nations*, Affaires autochtones et du Nord Canada, [<https://www.canada.ca/fr/relations-couronne-autochtones-affaires-nord/nouvelles/2018/12/le-canada-met-en-uvre-des-mesures-visant-a-aborder-des-questions-liees-au-passage-de-la-frontiere-entre-le-canada-et-les-etats-unis-pour-les-membre.html>], consulté en mars 2019.
- Dembner, S.A. « Forest peoples in the Central African rainforest: focus on the pygmies ». *Unasylva—An international journal of forestry and forest industries*, Vol 47, 1996.
- Giraldo, Eduardo. “La frontera invisible del territorio Wayúu ”, *Transpasando frontera*, No. 1, 2011, pp. 53–64.
- Gouvernement du Canada. « Rapport sur les questions liées aux Premières Nations et au passage de la frontière », *Ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada* [<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1506622719017/1506622893512>], consulté en janvier 2019.
- Grisales, Germán. « ¿Amerita la Frontera de Colombia, Brasil y Perú una Zona de Integración Trinacional? », *Aldea Mundo*, Vol. 10, no. 18, 2005.
- Kozlov, Andrew. Vershubsky, Galina. Kozlova, Maria. “Indigenous Peoples of Northern Russia: Anthropology and Health”, *International Journal of Circumpolar Health*, 2007, 66:sup1, 1–184.
- Lewis, Jérôme. “Les Pygmées Batwa de la région des Grands Lacs ”, *Rapport du Minority Rights Group International*, 2001.
- Nobirabo Musafiri, Prosper (2008). « Dépossession des droits fonciers des autochtones en RDC : perspectives historiques et d’avenir », dans Forest Peoples Program, *Les droits fonciers et les peuples des forêts d’Afrique : Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques*, Rapport de recherche no. 3, Royaume-Uni. p.1-36.
- Morin, Françoise. Saladin d’Anglure, Bernard. « L’ethnicité, un outil politique pour les autochtones de l’Arctique et de l’Amazonie », *Études Inuit*, 1995, Vol. 19, no. 1.

- Patiño, Tania. « Los Wayuu un pueblo sin fronteras en medio de dos naciones. El caso de Paraguachón la frontera colombo – venezolana en la Guajira », [<http://base.dph.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7124.html>], consulté en mai 2019.
- Poirier, Robert. Ostergen, David. “Evicting People from Nature: Indigenous Land Rights and National Parks in Australia, Russia, and the United States ”, *Natural Resources Journal*, 2002, Vol. 42.2, pp. 331–351.
- Rodríguez-Garavito, C., & Arenas, L. (2005). Indigenous rights, transnational activism, and legal mobilization: The Struggle of the U’wa people in Colombia. In B. De Sousa Santos & C. Rodríguez-Garavito (Eds.), *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality* (Cambridge Studies in Law and Society, pp. 241–266). Cambridge: Cambridge University Press.
- Salamanca, Carlos A. “Estados y espacios de excepción en una zona de frontera des Caribe colombiano”, *Geopolítica*, Vol. 7.2, 2016, pp. 227–250.
- Slezkine, Yuri. « Arctic Mirrors. Russia and the Small Peoples of the North ”, *Cornell University Press*, 1994,
 [https://books.google.ca/books?hl=fr&lr=&id=Rfti0O7K0j8C&oi=fnd&pg=PR9&dq=russia+indigenous&ots=XCPJboIOI8&sig=DtdFScPQq7BF6gUI71_Z_nCvGXg#v=onepage&q=russia%20indigenous&f=false], consulté en mai 2019.
- Turner, Nancy J. “Dans une hotte. L’importance de la vannerie dans l’économie des peuples chasseurs-pêcheurs-cueilleurs du Nord-Ouest de l’Amérique du Nord », *Anthropologie et Sociétés*, 1996, Vol. 20.3, p. 55-84.