

Janette Bulkan
John Palmer

Les peuples autochtones - ou les Amérindiens, collectivement et légalement, sont au nombre de 78 500 en République Co - opérative de Guyana, soit environ 10,5% de la population totale de 746 955 habitants (recensement de 2012)¹. Ils constituent le quatrième groupe ethnique en importance Les Indiens de l'Est étant les plus importants (40%), suivis de l'Africain Guyanien (29%) et de l'auto-identifié «Mixte» (20%).

Les Chinois, les Portugais et les Blancs constituent de minuscules minorités.

Les Amérindiens qualifient ces peuples non indigènes de «habitants de la côte», la plupart d'entre eux s'établissant sur la côte dans les régions 3, 4 et 6. En tant qu'ancienne colonie britannique, la Guyana est le seul pays anglophone d'Amérique du Sud. .

Les Amérindiens sont regroupés dans neuf nations autochtones, en fonction de leur langue. Les Warao, les Arawak et les Carib (Karinya) vivent sur la côte (principalement dans les régions 1 et 2). Les Wapichan, les Arekuna, les Makushi, les Wai Wai, les Patamona et les Akawaio vivent dans des villages disséminés dans tout l'intérieur (principalement les régions 7, 8 et 9). Les Amérindiens constituent la majorité de la population de l'intérieur, dans la région 1(18.000) où ils représentent 65% des résidents et dans la région 9 (20. 000) où ils représentent 86%. Les ressources naturelles de ces régions - forêts tropicales humides et minéraux, y compris la bauxite, l'or et les diamants - sont légalement sous le contrôle d'agences gouvernementales nationales ou se trouvent sur des terres de village amérindiennes. L'exploitation mal réglementée de ces ressources par les multinationales, ainsi que par les mineurs et les exploitants forestiers illégaux, est l'un des défis auxquels sont confrontés les peuples autochtones. Leur principale préoccupation est donc de parvenir à la pleine reconnaissance des droits fonciers des autochtones (titre de propriété autochtone) afin qu'ils puissent défendre leurs territoires ancestraux (terres coutumières) contre les entreprises minières et forestières.

La situation foncière des communautés amérindiennes est leur principale préoccupation éternelle. L'Accord d'Indépendance conclu avec le Royaume-Uni (1965) prévoyait un processus d'attribution de titres fonciers. Les recommandations de la Commission des terres amérindiennes (1967-1969) concernant ce processus n'ont jamais été pleinement suivies par les gouvernements successifs. Les demandes de titres de district collectifs ont été rejetées, ce qui a entraîné la fragmentation des territoires traditionnels en petites zones incluses dans les titres des village individuels. Le processus a également été prolongé et de nombreuses communautés n'ont toujours pas de titre.

La Constitution de la Guyane, dans son préambule, reconnaît *«la place particulière des peuples autochtones dans notre pays»* et reconnaît *«leur droit en tant que citoyens à la terre et à la sécurité et à la promulgation de politiques adaptées à leurs communautés»*²

Il existe un Ministère des peuples autochtones (MoIPA) - anciennement MoAA du Ministère des Affaires des Amérindiens); et la Guyana a approuvé la Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones en 2007. La Guyana est l'un des rares pays d'Amérique du Sud à ne pas avoir ratifié la Convention 169 de l'OIT.



Le processus d'enregistrement des titres fonciers n'a guère progressé en 2018. L'avancée la plus positive de l'année pour les Amérindiens a été le Programme gouvernemental de services pour la jeunesse et l'emploi (*Hinterland Employment and Youth Services* - HEYS). La plupart des autres nouvelles concernaient des promesses électorales de 2015 encore non tenues, voire même non commencées.

Droits territoriaux communautaires des Amérindiens

La coalition des 2 partis politiques : APNU-AFC : *A Partnership for National Unity* et - *Alliance for Change* - qui a gagné les élections nationales en 2015 a certainement réduit ses efforts pour résoudre la question pérenne des droits sur la terre. Le projet de titularisation des terres amérindiennes (*The Amerindian Land Titling ALT Project*, 10 millions \$ US³ financé par la Norvège dans le cadre du Master of Understanding - MoU et administré par le PNUD) visait à compléter la titularisation des terres, formellement promise aux Amérindiens dans l'Accord d'Indépendance passé avec le gouvernement colonial britannique. La titularisation des terres communautaires avait été bloquée sous le régime du People's Progressive Party- PPP.⁴ Moins de 100 villages amérindiens avaient reçu une titularisation, même seulement sur papier en 2009.

Contrairement à la simple procédure définie par la Loi sur les terres de l'Etat de 1972 et aux ordonnances associées de 1974 (qui reconnaissaient la validité des limites communautaires topographiques naturelles et historiques), le PPP a compliqué le processus de titularisation en 2010 en le divisant en deux étapes, sans fondement législatif, et en exigeant une démarcation physique des limites non requise par la loi.

Les démarcations peuvent être réalisées seulement par des observateurs accrédités et les enquêteurs chinois et côtiers étaient souvent en désaccord avec les communautés amérindiennes sur l'emplacement des limites ; ils n'étaient pas accrédités comme *enquêteurs sur les terres amérindiennes*⁵.

L'achèvement de la titularisation des terres est devenu un processus plein d'incertitudes. Sans le faire savoir, la nouvelle coalition gouvernementale a clos l'Unité de titularisation des terres amérindiennes (UNDP) à la mi -2015, ainsi aucun titre de propriété amérindien ne fut plus attribué ou renouvelé dans les années 2016-2018.⁶

L'UNDP a recruté un nouveau conseiller international en septembre 2018 et une nouvelle phase de titularisation de terres de l'intérieur pourrait être autorisée à redémarrer en 2019.

Affaire de la Haute Cour des villages amérindiens d'Akawaio et d'Arekuna

Dans la version de 1951 de la Loi sur les Amérindiens, certaines zones autochtones étaient définies comme des districts. Les villages de Paruima, Waramadong, Kamarang (Warawatta), Kako, Jawalla et Phillipai, situés dans la partie supérieure de Mazaruni, cherchent depuis longtemps à obtenir un titre juridique collectif en tant que district d'Akawaio / Arekuna⁷. Après plus de 2 décades d'attente, sept villages ont finalement porté l'affaire devant la Haute Cour en 1998. Plusieurs autres groupes de villages amérindiens ont également demandé des titres collectifs plutôt que individuels, car cela leur permettrait de suivre leurs pratiques écologiques traditionnelles d'agriculture de rotation semi-nomade qui évitent l'épuisement de la fertilité des sols, ainsi que de défendre leur territoire coutumier contre l'imposition de permis miniers par les habitants du littoral. On ignore pourquoi les sept villages n'utilisent pas d'autres canaux pour faire avancer leur cause, ni pourquoi d'autres nations amérindiennes, telles que les Wapichan dans le sud de Rupununi, ne soutiennent pas les villages de Mazaruni, car les mêmes arguments s'appliquent à une grande partie des terres coutumières amérindiennes en Guyana.

Des droits de propriété non amérindiens interfèrent et empêchent la titularisation des terres amérindiennes

Depuis 1972, la garantie d'un droit de propriété absolu sur les terres coutumières des Amérindiens a été menacée par d'autres intérêts. Il s'agit de différentes concessions minières délivrées par la Commission de géologie et des mines (*Guyana Geology and Mines Commission* GGMC) et de concessions sur l'exploitation du bois délivrées par la *Guyana Forestry Commission* (GFM)⁸.

Les deux Commissions sont l'objet de quelques demandes mineures concernant l'identification et l'évaluation des revendications et des droits (.....) mais généralement ne prêtent pas attention à la mise en œuvre de leurs propres procédures.

Les cartes acquises et compilées par le *Forest Peoples Program* (FPP)⁹ montrent de larges zones de terres amérindiennes coutumières couvertes par des blocs adjacents de concessions minières. Ces concessions sont d'acquisition bon marché et permettent d'obtenir des « evergreen licenses »¹⁰. Elles sont délivrées libéralement par le GGMC et les blocs miniers constituent un obstacle sévère pour les communautés amérindiennes qui veulent sécuriser la tenure séculaire de leurs terres coutumières. Un exemple récent a été donné par la lutte entre la communauté de Batavia qui a reçu un titre communautaire de propriété en 2018 et Rickey Ramnarine mineur d'or qui détient deux blocs miniers depuis 2002 mais ne les a jamais exploités auparavant.¹¹

Ni le PPP ni les gouvernements de coalition n'ont voulu établir un moratoire sur la question des concessions minières tant que la question des titres de propriété des terres amérindiennes n'était pas réglée. Le moratoire était en accord avec le gouvernement britannique dans les années 1990 sur la question des concessions d'exploitation du bois, données pour permettre une réforme limitée du GFC. De plus, la sauvegarde des droits amérindiens, contenue dans la Loi sur les forêts de 1953, était diluée dans une phrase incompréhensible de la révision de 2009 (section 5). En outre, la coalition gouvernementale a, en 2017-2018, reconnu des « townships » couvrant certaines terres coutumières amérindiennes sans aucune référence à l'injonction de l'ONU sur le Consentement libre, préalable et informé auquel le gouvernement de Guyana s'était engagé.¹³

L'un des conflits avec les entreprises minières commerciales

Dans la sous-région du sud Rupununi, le vieux conflit entre les communautés amérindiennes Wapichan et la Compagnie canadienne Romanex Guyana Exploration continue, pour l'accès à l'or de la Marudi Mountain, une concession attribuée à Romanex. Parmi les diverses causes de ce conflit, la *répartition des conséquences sociales et environnementales* proposée par Romanex ne comprend pas la consultation des communautés Wapichan concernées, alors que Romanex se plaint de ce qu'un accord avec les mineurs amérindiens travaillant dans sa concession a été rompu par des mineurs amérindiens.¹²

Révision de la Loi sur les Amérindiens de 2006

Seulement la moitié des recommandations des communautés amérindiennes, faites en 2003, furent prises en compte dans la révision de la loi de 2006¹⁴. La protestation permanente contre les menaces qui pèsent sur les terres est largement due aux défauts de la Loi sur les Amérindiens qui ne reconnaît pas les titres de propriété amérindiens sur les terres coutumières malgré la ratification par le gouvernement guyanais de la Déclaration des Nations Unies des droits des peuples autochtones de 2007.

La coalition gouvernementale a déclaré, en 2018, qu'elle avait commencé les consultations promises en 2015 mais il semble que celles-ci ont été réduites à un seul sous-district habité principalement par les Arawak Lokono et que des consultations plus larges ne sont pas prévues.¹⁵

Traiter la question du chômage amérindien

Durant les dernières années (2013-2015) de l'administration du *Peoples Progressive Party* - PPP, les jeunes chômeurs amérindiens furent recrutés par le Ministère des affaires amérindiennes dans le cadre du programme « Apprentissage et entrepreneuriat des jeunes » (*Youth Entrepreneurship and Apprentice Programme* (YEAP), avec un budget total de 1 million de \$ US. en 2013¹ et 0,8 million en 2014². 198 jeunes reçurent des formations en informatique et dans l'installation de panneaux solaires et furent aussi employés comme fonctionnaires dans l'aide aux communautés¹⁶. L'intention était de recruter au moins 3 jeunes dans chacune des 169 communautés et de les payer de 25 000 à 35 000 dollars guyanais (125 à 175 US \$) pour l'assistance aux Conseils élus des villages amérindiens dans la gestion des affaires¹⁷. La formation et la supervision étaient minimales, seules quelques familles de sympathisants du PPP furent contactées et l'action fut largement considérée comme un « achat » de votes¹⁸.

La coalition gouvernementale ignora le projet du PPP après les élections de mai 2015.

La jeune ministre du Ministère des affaires indigènes avait été, en 2015-2018, responsable du projet *Service de l'emploi des jeunes de l'hinterland* - HEYS est la réponse du gouvernement aux 40% de chômage des jeunes dans l'intérieur et les zones riveraines de la Guyana.

Le haut niveau de chômage est une conséquence de la mauvaise qualité de l'enseignement, elle-même due à la mauvaise qualité de l'hébergement des maîtres et des mauvaises perspectives de leur avancement dans les postes de l'intérieur. Ainsi les jeunes quittant l'école secondaire n'ont pas les diplômes nécessaires à leur intégration dans le secteur privé ou dans les offices gouvernementaux. Les garçons, en quête de bons salaires et d'aventure, travaillent comme ouvriers dans le secteur dangereux des mines d'or, souvent sans contrats formels ou salaires garantis et les femmes ont des emplois précaires comme domestiques dans le secteur urbain¹⁹.

Le programme HEYS²⁰ est issu des promesses du Président Granger au *Conseil national des Toshias* – NTC - en 2015²² (tous les chefs élus des AVC's et des Cc's sont automatiquement membres du NTC) de former les jeunes Amérindiens des régions administratives 1, 7, 8 et 9 qui couvrent l'hinterland de la Guyana. Les objectifs du programme HEYS sont d'améliorer le niveau de vie et de contribuer positivement au développement de leurs communautés.²³ Le HEYS n'est pas lié aux partis politiques.

En 2016-2018, le programme HEYS a formé 752 jeunes par 6 mois d'enseignement en classes et 6 mois d'expérience de terrain.

L'effectif de la 2^{ème} promotion a presque doublé, avec 1 302 jeunes. HEYS a recruté plus de jeunes par village mais le budget alloué couvrait peu de villages.

Le MoIPA a déclaré que 869 petits boulots avaient démarré dans les 4 régions désignées, plus 300 autres dans les six régions administratives en 2018²⁴ dans un budget de plus de 4 millions de dollars US.

Des diplômés HEYS ont réunis leurs allocations de départ et dirigent des entreprises avec du personnel.

HEYS donne aussi des aides post-diplômes et assiste des entreprises « start up ».

Au total, dans la déclaration du budget pour 2019, le Ministère des finances a fait état du démarrage de 2.054 petites entreprises dont 1300 dirigées par des élèves de la promotion de 2018.²⁵ HEYS vise à recruter dans 215 villages et communautés des Amérindiens mais il n'est pas assuré que les budgets alloués permettront une telle expansion.

Contrats commerciaux amérindiens

S'il dure, le programme HEYS pourrait répondre à l'une des plaintes réitérées des Amérindiens : les contractants amérindiens, presque invariablement, perdent l'attribution de contrats gouvernementaux quand ils sont en compétition avec des compagnies côtières, non autochtones. Ce n'est pas seulement en raison de la sélection faite par des agences gouvernementales elles-mêmes côtières mais souvent en raison de la piètre qualité du travail fait dans l'hinterland par des contractants côtiers²⁶.

Parallèlement au programme HEYS le *Fonds international pour le développement de l'agriculture* (FIDA) a accordé un prêt de 7,9 millions \$ US et une subvention de 0,5 million US \$ pour le *développement durable de l'agriculture* auquel le gouvernement de la Guyana a ajouté 2,4 millions US \$ plus les bénéficiaires escomptés de 0,3 million de dollars US. On compte que 30.000 personnes (dont une majorité d'Amérindiens) en bénéficieront²⁷ Les progrès de ce projet semblent lents et les subventions tardent à être budgétisées pour 2018.²⁸

Fonds pour le développement amérindien financé par la Norvège (ADF)

La Norvège finance un Fonds pour le développement au niveau des villages et des communautés. Sous l'administration du PPP, 25 villages ont été encouragés et soutenus par le Ministre des affaires amérindiennes pour préparer des *Projets de développement*

de la communauté (Village Improvement projects -VIPs) et ont reçus une subvention de départ de 25.000 US \$.

La coalition gouvernementale considéra que le projet était trop étroit dans son objectif et capable d'améliorer le niveau de vie que de peu de personnes dans chaque village. Par contre le Ministère des affaires indigènes a impulsé un projet de développement sur 10 ans²⁹ dont 38 VIPs avaient été complétés fin 2018 avec un budget de plus d'1 million de dollars US pour 2018³⁰

Accusations de n'avoir pas rempli les promesses faites aux Amérindiens

A la mi-juillet le *Conseil national des Toshias* - NTC protesta parce que cinq promesses faites explicitement pendant la campagne électorale n'avaient pas été remplies :

- établissement d'une Commission sur les terres,
- pleine reconnaissance des droits territoriaux des Amérindiens,
- révision de la loi de 2006 sur les Amérindiens,
- réforme constitutionnelle et
- octroi d'un terrain urbain pour y construire un lieu d'accueil permanent pour les NTC³¹.

A la Conférence annuelle des NTC, le Président Granger nia avoir rompu toute promesse et pressa les chefs amérindiens de se concentrer sur le développement des communautés.³²

Conclusion

En résumé, le *Service de la jeunesse et de l'emploi pour l'intérieur* – Projet HEYS - est, de loin, l'événement de 2018, le plus positif pour les Amérindiens de Guyana. La plupart des autres promesses des élections de 2015 ne sont pas remplies ni même envisagées. D'après des rapports de la presse indépendante, la coalition gouvernementale suit la politique précédente du gouvernement PPP en traitant les 11 pour cent de la population amérindienne comme inexistante, hors de la vue et des préoccupations sauf en période d'élections. Le mécontentement a conduit au lancement d'un nouveau parti politique en janvier 2019 qui ne sera pas exclusivement amérindien mais représentera les intérêts amérindiens d'une façon qui n'est pas évidente pour les deux principales parties.³

Un vote amérindien bloqué pourrait ré-équilibrer les pouvoirs entre les Indiens asiatiques de la côte et les partis afro-guyanais dans les élections nationales et au Parlement

NOTE : En Guyana, les neuf nations indigènes sont identifiées collectivement et dans la législation, comme Amérindiennes.

Notes and references

1. 2012 Census, Compendium 2 at <http://bit.ly/2TphLwE>
2. See Constitution of Guyana, Preamble, Cap.1:01, p.26 at <http://bit.ly/2TkiKxZ>
3. See Guyana REDD+ Investment Fund, "Amerindian Land Titling" at: <http://bit.ly/2Tp3FL0>
4. The PPP has been the ruling party on several occasions, most recently between 1992 and 2015 (ed.)
5. See Low Carbon Development Strategy (LCDS), version 3, Appendix V: Status of Amerindian lands, the Process for Amerindian Lands, May 2010, pages 118-119 at <http://bit.ly/2ThsMjo>

6. See Kaieteurnews online at <http://bit.ly/2SMvCwr> and Stabroeknews at: <http://bit.ly/2SIQNQ8>
7. George, Laura and Oda Almás. 2014. "Amerindian lands and resources in the Upper Mazaruni under siege. Key issues." In APA, FPP. 2014 *Indigenous peoples' rights, forests and climate policies in Guyana*. UK: Forest Peoples Programme.
8. Mining concessions are issued by the Guyana Geology and Mines Commission (GGMC) and logging concessions by the Guyana Forestry Commission (GFC). Both Commissions have some minor procedural requirements for identification and assessment of prior Amerindian claims and rights but generally pay no attention to the implementation of their own procedures. See Mining Act 1989, section 111, the "quiet enjoyment" clause at <http://bit.ly/2TaC8hu> ; GFC applications procedure for SFEPs 1999, appendix 1-4, section 4; Forests Act 2009, section 5 (2).
9. Griffiths, Tom and Jean La Rose. 2014. "Searching for justice and land security: Land rights, indigenous peoples and governance of tenure in Guyana" in APA, FPP. 2014, op. cit.
10. Walrond, G.W., Heesterman, L.J.L., Goolsarran, J., 2015. Guyana Geology and Mines Commission Management and Systems Review. Inception Report. (Mines Division, Land Management Division, Geological Services Division). Georgetown, Guyana.
11. See Stabroeknews at <http://bit.ly/2STq7vU>
12. See Stabroeknews at <http://bit.ly/2SNiNSJ> and <http://bit.ly/2SLgljuv>
13. See Stabroeknews at <http://bit.ly/2SMvU6v>
14. See Land of six peoples at <http://bit.ly/2SODZrt> and <http://bit.ly/2SLrHjA>
15. See DPI Guyana, "Consultation for revision of Amerindian Act 2006 begins" at <http://bit.ly/2TioOa5>
16. Ministry of Finance budget speech for 2014, para 4.110, at <http://bit.ly/2Tjx4Xj>
17. Stabroeknews at <http://bit.ly/2Tip5tD>
18. See Kaieteurnews online at <http://bit.ly/2STroDc>
19. Information from field interviews and focus groups in 2013 and 2017; see also Pierre, Laureen Adele, "The Role of Training in the Development of Amerindian Communities in Guyana: A Qualitative Case Study" (2016). Doctoral dissertations. 794. At <http://bit.ly/2SISb5i> and <http://bit.ly/2SN3zwY>
20. See MOIPA at <http://bit.ly/2SR0s7a>
21. See Kaieteurnews online at <http://bit.ly/2SNkG1v>
22. All elected leaders of AVCs and CCs are automatically members of the NTC.
23. See MOIPA at <http://bit.ly/2SR0s7a>
24. See Stabroeknews at <http://bit.ly/2SGtcQb>
25. Ministry of Finance, "Budget 2019 Speech" at <https://finance.gov.gy/?p=6335>
26. See Kaieteurnews online at <http://bit.ly/2SGtWEX>
27. See Kaieteurnews online at <http://bit.ly/2SRvuf6>
28. See Ministry of Finance at <http://bit.ly/2SLqOYl> (PDF)
29. See MOIPA at <http://bit.ly/2SM1Qb7>
30. See Ministry of Finance at <http://bit.ly/2SLqOYl> (PDF)
31. See Guyana Times at <http://bit.ly/2SLt5mi>
32. See Kaieteurnews online at <http://bit.ly/2SRvE6c>
33. See Stabroeknews at <http://bit.ly/2SU0Zpb>

Janette Bulkan est professeure adjointe à la faculté de foresterie de l'Université de la Colombie-Britannique, au Canada. Elle était auparavant coordinatrice de l'unité de recherche amérindienne de l'Université de Guyana (1985 à 2000) et chercheuse en sciences sociales au Centre international Iwokrama pour la conservation et le développement des forêts tropicales, Guyane (2000 à 2003). Janette mène des recherches en collaboration à long terme avec les peuples autochtones et les communautés locales du Guyana. Ses intérêts de recherche sont la gouvernance forestière, les systèmes de gestion des ressources naturelles autochtones, les systèmes de concession forestière et les systèmes de certification forestière tiers.

John Palmer est un associé principal en foresterie tropicale et internationale au Forest Management Trust, une ONG basée au Montana, aux États-Unis. Son expérience en Guyane remonte à 1974, notamment lors de consultations dans les années 1990 sur le financement des forêts et d'Iwokrama, financées par le Royaume-Uni, et d'études à partir de 2006 sur l'histoire et de nombreuses illégalités dans les secteurs forestier et minier. La Guyana figure également dans ses travaux en cours sur les normes de certification pour la qualité de la gestion forestière.

Jerry Maedel est un analyste SIG spécialisé dans les problèmes de cartographie des peuples autochtones. Il est associé de recherche honoraire à la faculté de foresterie de l'Université de la Colombie-Britannique.

Source : IWGIA The Indigenous World 2019

Traduction pour le GITPA par **Simone Dreyfus-Gamelon** et **Patrick Kulesza**