Les Amérindiens de Guyane française, de reconnaissances disparates en bricolages juridiques. L'exemple des Kali'na d'Awala-Yalimapo

Geoffroy Filoche

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/jsa/11857>

DOI : 10.4000/jsa.11857

ISSN : 1957-7842

Éditeur

Société des américanistes

Édition imprimée

Date de publication : 20 décembre 2011

Pagination : 343-368

ISSN : 0037-9174

Référence électronique

Geoffroy Filoche, « Les Amérindiens de Guyane française, de reconnaissances disparates en bricolages juridiques. L'exemple des Kali'na d'Awala-Yalimapo », *Journal de la Société des américanistes* [En ligne], 97-2 | 2011, mis en ligne le 15 mars 2012, consulté le 02 septembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/jsa/11857> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/jsa.11857>

CHRONIQUE DU GROUPE D'INFORMATION SUR LES AMÉRINDIENS

GUYANE FRANÇAISE

LES AMÉRINDIENS DE GUYANE FRANÇAISE, DE RECONNAISSANCES DISPARATES EN BRICOLAGES JURIDIQUES. L'EXEMPLE DES KALI'NA D'AWALA-YALIMAPO

Après des siècles d'indifférence, voire de déni, la Guyane semble aujourd'hui redécouvrir ses peuples amérindiens au détour de réformes juridiques en déphasage croissant avec la tradition républicaine française. Département et région d'outre-mer, le territoire guyanais est à la recherche d'une nouvelle identité politique et institutionnelle, et tente de tirer parti des politiques de développement durable conçues pour une grande part depuis la métropole. Morceau d'Union européenne en Amérique, la Guyane compte plus de 200 000 habitants et constitue une véritable mosaïque culturelle, qui ne cesse de se diversifier du fait d'une importante immigration. Dans cet espace de 90 000 km², recouvert à plus de 90 % de forêt équatoriale riche d'une grande biodiversité et de métaux précieux, les nombreuses convoitises révèlent la fragilité du milieu et des populations autochtones qui y vivent.

Dans ce contexte, depuis la mise en place des implantations coloniales permanentes au milieu du xvii^e siècle (Hurault 1972 ; Mam Lam Fouck 2002) jusqu'à l'émergence récente de la question de la valorisation de la diversité biologique et des savoirs traditionnels relatifs à son usage, la présence de peuples amérindiens interpelle le droit français, d'autant plus que leurs représentants sont devenus des acteurs incontournables de la vie politique locale. Deux processus coexistent néanmoins. D'une part, les organisations indigènes comme la FOAG (Fédération des organisations amérindiennes de Guyane) revendiquent l'autochtonie au sens du droit international. Elles cherchent ainsi à acquérir des droits territoriaux et décisionnels fondés sur leur présence précoloniale, et portent des logiques juridiques propres – même si hybrides –, distinctes de l'individualisme citoyen et du propriétaire. D'autre part, certains choisissent d'investir des formes juridiques « modernes » (comme la commune d'Awala-Yalimapo), *a priori* éloignées de leur culture « traditionnelle », mais susceptibles

de refléter leurs priorités et de promouvoir leurs actions, par le biais de bricolages juridiques innovants ¹.

Les populations autochtones sont définies, depuis les travaux de José Martínez Cobo, rapporteur auprès de l'ONU, comme étant constituées par les descendants actuels des peuples qui habitaient l'ensemble ou une partie du territoire actuel avant que n'arrivent, d'autres régions du monde, des personnes d'une culture ou d'une origine ethnique différente qui les ont dominés et réduits, par la conquête, l'implantation de population ou d'autres moyens, à un état colonial. Ces populations vivent actuellement davantage selon leurs propres coutumes et traditions sociales, économiques et culturelles, que selon les institutions du pays dont elles font maintenant partie (Anaya 2004 ; Fenet, Koubi et Schulte-Tenckhoff 2000). Force est de constater que cette définition correspond à la situation guyanaise, dans laquelle vivent plus de 10 000 Amérindiens répartis en six groupes : Arawak, Kali'na (anciennement Galibi), Palikur, Teko (anciennement Emerillon), Wayana et Wayãpi (Grenand et Grenand 1979 ; Grenand, Bahuchet et Grenand 2006).

Bien qu'il n'ait pas signé la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux (1989) – seule norme internationale contraignante consacrée spécifiquement à ces peuples –, l'État français adhère de plus en plus au discours international relatif aux droits des autochtones tels que ressuscités et revisités par les politiques de développement durable. En effet, depuis la Convention sur la diversité biologique (CDB) adoptée à Rio de Janeiro en 1992, des dispositifs émergent, visant à concrétiser la notion de développement durable et ses diverses implications en termes de gouvernance : utilisation des savoirs locaux relatifs aux écosystèmes et aux ressources naturelles, participation des communautés locales à l'élaboration des normes, principe de subsidiarité dans la gestion des écosystèmes et des ressources naturelles, etc. (Segger et Khalfan 2004 ; Filoche 2007). Toutefois, le système juridique interne de l'État français est loin d'être conforme à toutes les implications de ce discours. Bien plus, théoriquement il est loin de pouvoir être rendu conforme, en l'absence d'une réforme constitutionnelle d'envergure ou d'un changement de statut de la Guyane (de département d'outre-mer à collectivité d'outre-mer). Nonobstant, par petites touches, le droit évolue, et l'État s'oblige désormais par des conventions internationales multiples et sectorielles à inscrire dans son corpus juridique des notions (communauté autochtone, diversité culturelle, savoir traditionnel) aux effets potentiellement révolutionnaires. Un problème de cohérence, et donc d'applicabilité, se pose dès lors que le droit doit nécessairement, pour être opérationnel, « tout couvrir sans hiatus, sinon sans couture » (Latour 2002, p. 259).

L'objet de cet article est d'analyser comment le statut des Amérindiens se reconfigure dans cet ensemble juridique souvent parcellaire, quelquefois contradictoire et toujours mouvant. Quels sont les effets de la multiplication

récente des légitimations officielles des autorités autochtones, auxquelles correspondent des compétences diverses et plus ou moins bien définies ? S'agit-il d'une reconnaissance en trompe-l'œil ou de la mise en place rampante d'éléments juridiques opposables à l'État ? Dans ce contexte, il semble pertinent de s'intéresser au cas particulier d'Awala-Yalimapo, dans la mesure où les dirigeants de cette commune mono-ethnique cherchent des voies alternatives à un traitement particulariste de la question autochtone, réinvestissant le droit commun pour tenter de le mettre en adéquation avec leur situation. En quoi une municipalité permet-elle l'expression des Kali'na et peut-elle s'adapter aux objectifs complexes d'une société en pleine mutation ?

D'un point de vue méthodologique, il ne s'agit pas seulement de déterminer les sources et contenus du droit, de relever leurs complémentarités ou contradictions, mais aussi de comprendre comment les acteurs s'en saisissent. Le propos est donc d'analyser comment le droit est convoqué pour appuyer des stratégies, de quelle façon les Amérindiens utilisent les subtilités ou les silences des textes, et dans quelle mesure le droit est réinvesti tout en restant dans le droit, c'est-à-dire dans les limites des interprétations acceptables par le système administratif et juridictionnel. La gageure est à la fois d'être suffisamment précis – car le droit se joue souvent dans les détails – et d'aller au-delà de ce que disent explicitement les normes afin de saisir les logiques qui les sous-tendent, dans une démarche d'anthropologie juridique (Dupret 2006 ; Donovan 2008).

Après avoir pris la mesure des différentes modalités et ambiguïtés de l'inscription du fait amérindien dans le paysage juridique, il sera possible de comprendre en quoi le droit français contient en lui-même les germes de son adaptabilité aux conceptions et objectifs des Amérindiens en matière de foncier et d'environnement, et comment il peut être activé par ceux-ci.

ENTRE REVENDICATION DE L'AUTOCHTONIE ET INVESTISSEMENT DU DROIT COMMUN

La reconnaissance progressive des autochtones se manifeste à travers des processus quelquefois disjoints. D'un côté, l'État crée, à l'échelle du département, des institutions censées représenter les intérêts de toutes les communautés de base (les unités villageoises), celles-ci devant alors s'exprimer d'une seule voix. Mais ces institutions se multiplient tant, et leurs domaines de compétence sont tellement ciblés, qu'un problème de dispersion est susceptible de se poser. De l'autre, même si les communautés de base ne sont pas complètement reconnues, il existe une certaine tolérance en ce qui concerne l'utilisation de leur droit coutumier. Toutefois, un souci de sécurité – et de réalisme – juridique peut pousser ces communautés à investir des formes d'organisation relevant du droit commun.

*Références aux populations amérindiennes : quel impact ?***Des autochtones dans la République « indivisible »**

Depuis la fin du xx^e siècle, la majeure partie des nations sud-américaines reconnaissent leur caractère multiculturel (Mariño Menéndez et Oliva Martínez 2004 ; Gros et Strigler 2006). Les États octroient des droits spécifiques, notamment territoriaux, aux populations amérindiennes. Les institutions propres aux communautés sont officialisées – même si elles ne correspondent jamais à des entités collectives transcendant les individus (Vickers 1989 ; Killick 2008) – dans une volonté de stabilisation des processus décisionnels et d'articulation des compétences autochtones et étatiques. L'État tente aussi d'imposer des formes de représentation, d'organisation ou de prise de décision, tandis que de nouveaux leaders peuvent instrumentaliser les nouveaux dispositifs à des fins collectives ou individuelles (Brown 1993).

En Guyane, la situation des peuples autochtones navigue entre deux pôles. La rigidité de l'appareil juridique français structuré par les principes d'indivisibilité et d'égalité coexiste avec des pratiques souples traduisant la nécessité de composer avec la réalité sociale. Théoriquement, il n'y a de place ni pour l'individu amérindien, ni pour les collectivités amérindiennes, dans l'ordre juridique français. L'article premier de la Constitution de 1958 condense la matrice républicaine : « la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». C'est sur ce fondement que le Conseil constitutionnel a pu dégager un principe d'unicité du peuple français², de valeur constitutionnelle³. Le droit français ne peut traiter la question amérindienne qu'à l'aide du principe de non-discrimination des individus (Fenet, Koubi et Schulte-Tenckhoff 2000), tandis que les peuples autochtones cherchent à assurer la protection de leurs droits en tant que peuples distincts et la reconnaissance d'une forme d'autodétermination (Tiouka 2002).

Dans les faits, les institutions amérindiennes sont bien vivantes, et vivaces, et reconnues d'une façon originale. Les autorités de droit commun (maire par exemple) coexistent avec les autorités coutumières. Les litiges entre membres de la communauté sont soumis à l'arbitrage des chefs coutumiers, nommés par arrêté du président du conseil général, conformément au choix du groupe concerné. L'arrêté permet au chef coutumier de se prévaloir du titre auprès des services administratifs, des élus municipaux et des autres chefs (Garde 1999). Logiquement, les chefs ne devraient avoir de compétences que dans le domaine d'attribution du conseil général. Leur action intervient pourtant dans des champs relevant, à l'évidence, de la sphère étatique, comme la justice civile ou pénale (Belkacemi 1999). Bien plus, le maire de la commune passe souvent par l'intermédiaire du chef coutumier pour prendre ses décisions, alors que rien ne l'y

oblige. Ainsi, la règle est qu'aucune règle de répartition des compétences n'existe, les pouvoirs des chefs traditionnels se déployant alors au gré des individualités, des problèmes concrets et des contextes. Une formalisation du rôle des chefs coutumiers, en débat depuis quelque temps à l'instigation du conseil général que certains soupçonnent de vouloir fragiliser ce rôle, entraînerait probablement une plus grande circonscription de leur champ d'intervention ainsi qu'un contrôle accru de leurs actes. L'informel peut se révéler être le meilleur garant d'une certaine autonomie.

Dans tous les cas, il semble évident que le statut de département d'outre-mer (DOM) ne se prête pas à la reconnaissance des particularismes amérindiens, qu'ils soient sociaux ou politiques. La Guyane est en effet soumise au principe d'assimilation législative : son droit est, globalement, celui qui est applicable en métropole. Si l'article 73 de la Constitution de 1958 prévoit bien que le législateur et l'exécutif hexagonaux peuvent adapter aux DOM les lois et décrets, en fonction des caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités, le Conseil constitutionnel a livré une interprétation très restrictive de cette disposition (Rouland 1996). Il a jugé ⁴ que l'adaptation ne pouvait pas avoir pour effet de doter les DOM d'une « organisation particulière », au sens de l'article 74 de la Constitution, réservée aux TOM – territoires d'outre-mer, aujourd'hui appelés collectivités d'outre-mer. Si le législateur adoptait une loi garantissant aux Amérindiens l'application de leur droit coutumier en lieu et place du droit commun, il est fort probable que le Conseil constitutionnel estimerait qu'il s'agit d'une organisation particulière excédant de simples mesures d'adaptation (Martres et Larrieu 1993, p. 157).

Le droit de la décentralisation, récemment modifié, donne un rôle plus actif aux collectivités territoriales. Les adaptations aux lois et décrets de la République française peuvent être décidées par les départements et régions d'outre-mer eux-mêmes, dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi ou par le règlement. L'article 73 de la Constitution soumet toutefois cette possibilité à d'importantes conditions. Ainsi, les règles faisant l'objet d'une adaptation ne peuvent porter sur des domaines régaliens, comme la nationalité, les droits civiques, ou le droit pénal. L'habilitation ne peut en outre intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Ainsi, il semble difficile de reconnaître le droit coutumier des communautés villageoises, dès lors qu'il concerne bon nombre de ces domaines. En outre, c'est aux élus guyanais, majoritairement créoles ⁵, qu'il appartiendrait de mener ces adaptations, alors qu'ils ont, pendant longtemps, été insensibles, voire hostiles, aux revendications des Amérindiens (Karpe 2002).

Discours environnementaliste et reconnaissances en demi-teinte

Si la France a toujours refusé de signer les instruments juridiques internationaux octroyant des droits aux peuples autochtones (Convention n° 169 de l'OIT), et même aux minorités (article 27 du Pacte des Nations unies relatif aux droits de l'homme), le discours environnementaliste, qui culmine lors du Sommet de Rio en 1992, prenant acte de leur rôle en matière de développement durable, imprègne de plus en plus le droit guyanais. Il est évident que ce discours propice aux droits autochtones n'aurait pas pu s'ancrer durablement sans l'activisme politique des Kali'na. Ainsi, ce sont des Kali'na originaires des villages d'Awala et de Yalimapo qui ont été les pionniers dans les stratégies de revendication de droits collectifs spécifiques, par la création, en 1981, de l'AAGF (Association des Amérindiens de Guyane française), laquelle s'est vite rapprochée de Survival International, ONG mondialisée militant pour la cause des peuples premiers. En 1992, l'AAGF devient la FOAG, qui s'affilie à la COICA (Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) et intègre un réseau d'organisations indigènes à l'échelle régionale. Les Kali'na ont ainsi suivi une trajectoire politique assez comparable à celle des autochtones des autres pays amazoniens. Prétendant représenter tous les Amérindiens de Guyane, ils ont d'abord tenté d'interpeller directement l'État. Puis, devant les résultats jugés non suffisants, les revendications ont été portées sur la scène internationale, cherchant l'appui d'institutions plus à l'écoute de leurs doléances, comme l'a exprimé Félix Tiouka en 1992 lors du congrès fondateur de la FOAG (Collomb 2005), ses paroles trouvant un écho dans les travaux du Sommet de Rio au cours duquel les peuples autochtones ont acquis une nouvelle légitimité. En d'autres termes, l'action des Kali'na a préparé le terrain aux réformes futures, posant la question amérindienne de façon explicite et obligeant l'État à une réaction officielle en 1987 avec la création des zones de droits d'usage collectifs. Les Kali'na se sont ensuite appropriés la rhétorique du développement durable, et se sont projetés sur la scène internationale, les institutions internationales (gouvernementales ou non) médiatisant de plus en plus les crispations entre les autochtones, l'État et les collectivités locales.

C'est donc aujourd'hui plutôt sur le terrain du développement durable que les autochtones parviennent à acquérir une plus grande visibilité. Ces nouvelles normes sont-elles uniquement cosmétiques ? ou peuvent-elles être utilisées par les Amérindiens ? Et ces touches éparées d'octroi de compétences aux communautés, sorte d'impressionnisme juridique, dressent-elles un tableau cohérent ? En 1952, les Amérindiens (comme les Bushinenge⁶) étaient qualifiés de « populations primitives », avant d'être désignés à partir de 1987 comme « communautés d'habitants tirant traditionnellement leur subsistance de la forêt », périphrase commode permettant de justifier les droits spécifiques des communautés par leur mode de vie, et non par l'autochtonie ou l'ethnicité. L'adoption récente d'une

nouvelle terminologie a ouvert une brèche dans le système républicain, sans que ses conséquences juridiques soient encore claires. La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer, dans son article 33, dispose que « l'État et les collectivités locales encouragent le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique ». Si la loi française paraphrase l'article 8j de la CDB (Rio 1992)⁷, les incitations pour obtenir l'accord, la participation des communautés et le partage équitable des avantages, sont oubliées (McManis 2007 ; Filoche 2009).

Dans le même ordre d'idée, et sans doute sous l'influence du Président Jacques Chirac qui portait alors son projet de musée des « arts premiers », la France a ratifié, en 2006, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel⁸, adoptée en 2003 sous les auspices de l'UNESCO et désormais reconnue comme loi de l'État. Les buts de cette convention sont le respect du patrimoine culturel immatériel des « communautés autochtones », des « groupes » et des « individus ». En déphasage avec le système juridique classique, l'accent est souvent mis sur les communautés plutôt que sur les individus : ce sont les premières, plutôt que les seconds, qui sont visées et que l'État doit accompagner dans la préservation des « pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire – ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés – que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel ». De plus, le support coutumier du patrimoine immatériel est reconnu. Chaque État doit en effet s'efforcer de respecter « les pratiques coutumières qui régissent l'accès à des aspects spécifiques de ce patrimoine » (article 13).

L'État français n'a pas encore transformé ces dispositions largement programmatiques en droits précis et opposables dont seraient titulaires les communautés en tant que telles, ni même les individus les composant. Toutefois, une nouvelle étape importante a été l'institution du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge⁹. La composition, les conditions de nomination ou de désignation des membres du Conseil, son organisation et ses règles de fonctionnement sont fixées par décret. La loi aurait pu déterminer qui est susceptible d'être nommé (chefs coutumiers, représentants d'associations...), mais s'en est abstenue. C'est donc un décret¹⁰ qui prévoit que le Conseil est constitué de vingt membres, dont seize représentants d'organismes et associations représentatifs des Amérindiens et des Bushinenge désignés par ces organismes et associations¹¹. Un arrêté du ministre de l'Outre-mer a déterminé ces organismes et un arrêté du préfet a constaté la désignation des représentants. Une « normalisation » du politique est ainsi à l'œuvre : si ce n'est pas l'État qui nomme les représentants, c'est tout de même lui qui décide qui est représentatif. Par ailleurs, le champ d'intervention du Conseil consultatif est assez large :

il s'agit de tout projet ou proposition de délibération du conseil régional ou du conseil général comportant des conséquences sur l'environnement, le cadre de vie ou intéressant les activités culturelles des populations amérindiennes et bushinenge. En revanche, seuls les actes des collectivités locales sont concernés, en aucun cas ceux de l'État. Et la demande d'avis n'est pas rendue obligatoire par le texte, même si le Conseil peut décider de s'autosaisir ¹². Les choses sont sensiblement différentes dans le cadre du Parc amazonien de Guyane (Fleury et Karpe 2006) ¹³, en ce que les représentants des communautés sont associés au processus décisionnel de façon systématique, que leur voix n'est pas consultative, qu'elle vaut autant que celle des autres acteurs et que des alliances avec des non-Amérindiens sont probables (Aubertin et Filoche 2008). Toutefois, le conseil d'administration du parc ne compte que cinq représentants des autorités coutumières sur quarante-quatre membres ¹⁴.

La multiplication des références aux communautés et à leurs autorités est un fait : l'État prend acte d'une réalité sociale, et le système juridique évolue en conséquence. Toutefois, la question de l'existence des autorités coutumières au niveau local, de leurs compétences et de la valeur du droit coutumier est toujours éludée. Jusqu'à présent, la France se refuse à consacrer clairement un pouvoir coutumier local, lui préférant des autorités génériques raccordées à l'appareil administratif, gommant toute référence à une territorialité et n'identifiant pas les ethnies. L'expérience de la municipalité d'Awala-Yalimapo montre cependant qu'il est possible de contourner cette situation dans une certaine mesure. Dans cette commune, les Kali'na sont à la croisée des chemins : non seulement parce qu'ils ont des choix de société à faire, mais aussi parce qu'ils ont le choix entre plusieurs régimes juridiques, privilégiant selon les cas l'action des autorités municipales ou celle des autorités coutumières. Toutefois, l'équilibre est instable, et les débuts de la commune ont été pour le moins difficiles (Collomb 1997, 1999), même si, depuis, des apprentissages et des ajustements ont été réalisés.

Quelle réappropriation de la forme municipale à Awala-Yalimapo ?

L'enchevêtrement des légitimités

Dans les États amazoniens, les communautés indigènes ont la personnalité juridique, qu'elle soit de droit privé (comme au Pérou) ou de droit public (comme en Bolivie ou en Colombie). On peut penser que les communautés amérindiennes de Guyane ont une personnalité *sui generis*, du simple fait que des droits d'usage collectifs sur des terres appartenant à l'État leur sont reconnus (Karpe 2007). Toutefois, il n'est pas assuré que cette interprétation soit acceptée par l'État, ni qu'elle puisse être opérationnelle : comment une entité *sui generis* peut-elle entrer dans un processus de contractualisation ? Comment peut-elle être partie à un procès ? Comment, et par qui, sera-t-elle représentée ? Et son patrimoine sera-t-il

exclusif de celui de ses membres ? D'autre part, au contraire des États du bassin amazonien, la France n'a pas entériné officiellement la situation de pluralisme juridique (Vanderlinden 1993 ; Benda-Beckmann 2002), ne reconnaissant pas expressément aux normes propres des Amérindiens un statut analogue à celui du droit positif.

Pour les dirigeants d'Awala-Yalimapo, du fait que le droit français ne permet pas une réelle reconnaissance des communautés et des prérogatives de leurs dirigeants, c'est la commune, habitée exclusivement par des Kali'na et dirigée par eux, qui doit s'efforcer de prendre le relais en permettant la participation des institutions traditionnelles et en rapprochant le droit coutumier du formalisme du droit positif. Au-delà, la figure de la municipalité donne plus de compétences, de moyens, voire de légitimité aux yeux de l'État et des autres collectivités locales. Le cas des Kali'na est donc intéressant parce qu'ambivalent : à la fois fer de lance des revendications internationales pendant de nombreuses années, les dirigeants actuels d'Awala-Yalimapo semblent ne plus vraiment adhérer à cette double logique de lobbying international et de confrontation avec l'État, pour s'engager dans une action plus souterraine et plus pragmatique. On peut même constater une certaine méfiance, ou un dédain, à l'égard des innombrables conférences onusiennes et du droit international éventuellement consacré au bout de longues négociations, lequel est jugé inefficace. Dans le même temps, certains Kali'na d'Awala-Yalimapo investissent toujours les instances dédiées à l'élaboration de standards internationaux, jouant sans nul doute un rôle dans le choix de la France d'adopter en 2007 la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, texte juridiquement non contraignant mais à forte portée symbolique.

La commune d'Awala-Yalimapo est créée en 1989. Elle est alors prise en main par une équipe issue de l'AAGF et formée par détachement d'une partie de la commune créole de Mana, dans l'espace d'implantation des villages d'Awala et de Yalimapo ¹⁵. L'histoire du pouvoir politique des Kali'na et de leur rapport avec l'appareil français connaît ainsi une nouvelle étape. Avant l'arrivée des Européens (au XVI^e siècle), leurs communautés sont organisées en groupes familiaux autonomes coopérant grâce à des regroupements et des réseaux d'hommes adultes, doyens de groupes domestiques et de quelques « gros-hommes », guerriers habiles et influents. Le pouvoir est réparti entre plusieurs personnes, selon des sphères de responsabilités distinctes : le pouvoir de l'autorité paternelle des familles, le pouvoir magico-religieux des *piayes* (chamanes) et le pouvoir des chefs de guerre. Afin de centraliser des compétences et de faciliter la gestion, la France suscite la figure du chef amérindien représentant tout un groupe, unique interlocuteur de l'administration. Dès le XVIII^e siècle, les « capitaines » ont pour tâche de relayer les informations et règles administratives à la population sans toutefois bénéficier d'un pouvoir de coercition (Chalifoux 1992). Toutefois, depuis la fin du XX^e siècle, les Kali'na cherchent à substituer une catégorie revendiquée comme

indigène – le chef coutumier, *iopoto* – à une catégorie forgée par l'administration coloniale – le capitaine – jugée trop proche de l'administration (Collomb 1999), l'objectif étant de bien distinguer les autorités proprement traditionnelles des autorités construites par le droit français. Aujourd'hui, malgré les importantes mutations vécues par les Kali'na, les chefs coutumiers ont toujours un rôle à tenir. Mais c'est en grande partie grâce à leur participation aux instances décisionnelles municipales que leurs prérogatives sont réactualisées. Pour autant, peut-on dire qu'elles sont étendues et affirmées ?

Une hybridation du droit coutumier et du droit commun

À Awala-Yalimapo, le droit coutumier et le droit français sont liés par – et mélangés dans – une institution unique en Guyane : la commission mixte commune/communautés. C'est le conseil municipal qui a mis en place cette commission ¹⁶, en s'appuyant sur les articles L. 2121-22 et L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales, dispositions plutôt générales et labiles ¹⁷. Elle est composée de cinq conseillers municipaux désignés par l'assemblée délibérante et des membres des communautés d'Awala (cinq) et de Yalimapo (cinq également) désignés par les chefs coutumiers. Le maire de la commune et les deux chefs coutumiers sont membres de droit. La commission a pour prérogative d'étudier les questions soumises au conseil municipal et de rendre des avis. Formellement, elle n'a pas de pouvoir de décision, parce que le droit français ne le permettrait pas. C'est là toute la force de cette institution : d'un point de vue strictement juridique, les avis des autorités coutumières n'obligent pas les autorités municipales, sauf quand elles le choisissent. Un nouveau processus coutumier est à l'œuvre, dessinant des domaines d'intervention conjointe, des seuils de prise en compte des avis des autorités coutumières selon les questions traitées, et des pratiques d'écoute des « citoyens-coutumiers ».

Toutefois, le mouvement de dévolution par la commune de compétences aux chefs coutumiers s'accompagne également de son inverse. Le régime foncier de la commune est placé dans sa quasi-totalité (Figure 1) en zone de droits d'usage collectifs (ZDUC) et relève de la compétence des chefs traditionnels. La commission permet donc à l'appareil municipal de réinvestir, dans une certaine mesure, les questions foncières et d'essayer de faire valoir ses propres objectifs. La situation d'Awala-Yalimapo est ainsi prise dans une contradiction : s'il existe bien une municipalité, et si c'est elle qui dispose théoriquement des compétences pour aménager le territoire (zonages pour la construction ou pour réaliser des activités économiques), elle ne le peut pas en pratique. En effet, le territoire de la commune est placé sous le régime des droits d'usage, qui relève de la compétence des chefs coutumiers. Ce statut, limitant les droits des habitants aux activités de subsistance (chasse, agriculture itinérante...), empêche un aménagement du territoire plus en phase avec les préoccupations émergentes des Kali'na.

Source : annexes de l'arrêté n° 887 - 1D/1B/ENV du 04 mai 2004 portant approbation de la carte communale d'Awala-Yalimapo
Fond de carte : <http://www.geoportail.fr/visu2D.do?ter=guyane>. Cartographie : Ch. Chauviat, IRD, 2011

FIG. 1.

Même si la répartition des compétences au sein de la commission mixte varie inévitablement – car non écrite et dépendante des rapports de force et des intérêts du moment –, elle se dessine pour les aspects fonciers, que l'on peut distinguer, de façon schématique, en deux catégories : le foncier plutôt « traditionnel » (relatif à l'installation de telle personne sur tel terrain) et le foncier plutôt « contemporain » (relatif aux nouvelles exigences en matière d'assainissement, d'électricité, d'équipements collectifs...). Dans le domaine du foncier traditionnel, les chefs coutumiers ont la compétence de principe et décident donc si et comment quelqu'un peut installer son habitation sur le territoire de la commune. Toutefois, même à ce moment, les registres coutumier et municipal ne sont pas exclusifs ; ils s'hybrident et peuvent entraîner des situations juridiquement délicates. Ainsi, normalement, c'est le maire qui a la compétence pour délivrer un permis de construire. Si son principe est bien décidé par les autorités coutumières, le permis est *in fine* écrit et validé, dans les formes juridiques, par le maire et par les services étatiques concernés. Mais il s'agit, par la force des choses

(construction d'habitations pérennes), de droits permanents qui sont octroyés, alors que traditionnellement les droits sur les terres dont sont titulaires les Amérindiens sont temporaires, dépendant de l'itinérance des personnes et des activités (Chaumeil 2004 ; Filoche 2008). Pourtant, la personne qui se voit octroyer un tel permis ne peut pas pour autant prétendre à la propriété privée du terrain, du fait du statut de ZDUC. Et si la ZDUC venait à disparaître, plaçant ainsi les individus dans une situation juridique leur permettant, par exemple, de justifier d'un titre de propriété pour obtenir un prêt bancaire, il serait juridiquement impossible d'empêcher un Kali'na de vendre sa maison – et donc sa parcelle – à un non-Kali'na, du fait que le droit français ne prévoit pas que les terres autochtones sont inaliénables, ce qui est le cas dans la plupart des États amazoniens.

Par ailleurs, le foncier contemporain, qui dépend de facteurs (réseaux, matériel technique) et d'acteurs (État, collectivités locales) exogènes, est plutôt pris en charge par les autorités municipales. Dans ce cas, les chefs coutumiers sont écoutés au sein de la commission mixte, même si, de manière logique, dès lors que les débats atteignent un certain niveau de complexité, ils peuvent se sentir démunis, avoir des difficultés à formaliser leurs positions, et des incompréhensions peuvent survenir. On peut alors constater un paradoxe dans le fonctionnement de la commission mixte. Le rapprochement des différentes autorités et de leurs façons de penser la norme coexiste avec un déphasage quelquefois conflictuel des priorités, les chefs coutumiers et les habitants se demandant alors si les projets menés par la municipalité et financés par des associations ou des organismes publics servent à autre chose qu'à « ramener des sous, finalement même pas dépensés pour quelque chose de vraiment utile ».

Au-delà de ces rapports de force qu'elle contribue à modeler, cette commission est innovante à divers points de vue. Les Kali'na utilisent une règle classique pour créer de l'inédit et jouent avec les non-dits de la loi, en jetant les bases d'une autorégulation. Officiellement, la commission n'a qu'un rôle consultatif, et le conseil municipal peut ne pas l'écouter lorsqu'il ne s'agit pas de foncier traditionnel. Mais le fait de l'écouter dans tout autre domaine et de se *sentir* obligé par son avis n'est pas illégal. La commission permet en outre de raccorder le foncier traditionnel avec les actions de développement local (équipements collectifs, tourisme...) qui sont menées par l'appareil municipal, et de donner l'opportunité aux chefs coutumiers de participer à la définition de nouvelles stratégies, même si les négociations peuvent être âpres. Ainsi, le cas d'Awala-Yalimapo est original, parce qu'il est symptomatique d'une acculturation juridique, bien plus importante qu'à Camopi par exemple, où aucune institution du type de la commission mixte commune/communautés n'a été mise en place. C'est ici que les Amérindiens, les plus au fait des règles françaises et jouant par ailleurs des rôles de premier plan dans les institutions décentralisées (le maire a été pendant un temps élu au conseil régional), utilisent le plus les potentialités et les subtilités du

droit, passant ainsi de la seule logique de revendication à une logique plus complexe d'opérationnalisation des droits.

ENTRE COMPÉTENCES ACCRUES AMÉRINDIENNES ET RÈGLES ÉTATIQUES LIMITANTES

Quelles sont les possibilités des Kali'na d'Awala-Yalimapo quant à l'utilisation des ressources naturelles et l'aménagement de leur territoire ? Les droits reconnus par l'État directement au profit des communautés sont relativement limités. En revanche, le fait que la commune soit dirigée par les Kali'na ¹⁸ permet aux communautés de diversifier leurs compétences et d'étendre les possibles, même si des choix complexes doivent être faits pour adapter le régime foncier et même si les dispositifs de protection de l'environnement ne peuvent que difficilement être influencés par les Amérindiens.

Quelle adaptation du droit foncier ?

Les droits traditionnellement reconnus aux communautés

Le régime foncier propre aux populations amérindiennes de Guyane, mis en place par le décret n° 87-267 du 14 avril 1987, est connu (Arnoux 1996), bien que sensiblement modifié depuis. D'après l'article R. 170-56 du code du domaine de l'État, le préfet peut constater, au profit des communautés, l'existence sur les terrains domaniaux de droits d'usage collectifs pour la pratique de la chasse, de la pêche et, d'une manière générale, pour l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance de ces communautés. Cette disposition semble empêcher tout but commercial. Dans le cas d'Awala-Yalimapo, l'arrêté préfectoral n° 329 1D/4B du 9 mars 1992 prévoit que les droits sont constatés au profit de la communauté galibi d'Awala-Yalimapo, qu'ils s'exercent sur un terrain en nature de forêt, de marécages et de cordons sableux d'une superficie de 18 390 hectares, et qu'à l'intérieur de ce parcours, la communauté peut exercer la pratique de la pêche, de la cueillette et de la chasse et procéder aux prélèvements de terre et de végétaux nécessaires au maintien de son mode de vie traditionnel ¹⁹.

Les ZDUC sont susceptibles d'être soumises à d'autres limites. L'article R. 170-57 dispose en effet que les droits d'usage collectifs peuvent faire l'objet de restrictions résultant du droit de l'environnement ou du droit minier. En d'autres termes, les communautés ne peuvent pas déroger à ces restrictions, sauf lorsque la loi le prévoit, comme dans le parc amazonien de Guyane où les droits d'usage sont maintenus dans un espace pourtant fortement protégé. Par ailleurs, les ZDUC ne font pas obstacle à la réalisation de travaux d'aménagement ou d'équipement collectifs qui peuvent être menés par la commune. Enfin, le préfet peut annuler ces droits d'usage dès lors qu'il constate qu'ils ne sont

plus exercés. Les droits ne sont ainsi pas garantis par des dispositions qui encadreraient explicitement le bon vouloir de l'État concernant leur naissance et leur extinction.

Si les droits d'usage collectifs visent la poursuite d'activités itinérantes, le système des concessions a été vraisemblablement conçu pour sédentariser les populations. L'article L. 5143-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que les immeubles domaniaux dépendant du domaine privé de l'État peuvent être cédés ou concédés gratuitement à des personnes morales en vue de leur utilisation par les communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt. D'après l'article R. 170-58 de ce code, les communautés, dès lors qu'elles se constituent en associations ou en sociétés, peuvent demander à bénéficier d'une concession à titre gratuit des terrains domaniaux situés dans une zone déterminée en vue de la culture ou de l'élevage ou pour pourvoir à l'habitat de leurs membres. Il semble que rien n'empêche *a priori*, dans ce contexte, que la culture et l'élevage soient menés à des fins commerciales. En tout cas, l'article R. 170-59 dispose que la concession peut être retirée (totalement ou partiellement) par le préfet, lorsque les membres de l'association ou de la société ont cessé définitivement de résider dans la zone, lorsque l'association ou la société est dissoute, si elle se trouve dans l'impossibilité de remplir les obligations mises à sa charge par l'acte de concession ou si ses activités sont contraires à la destination prévue par cet acte. Au terme de la concession, l'association ou la société peut demander à bénéficier d'une cession à titre gratuit des terrains. Cette possibilité a pour l'instant été délaissée par les communautés d'Awala-Yalimapo, qui craignaient que la création d'une société ou d'une association ne bouleverse les rapports sociaux, voire qu'elle permette la privatisation des terres. C'est en tout cas ce discours qui légitime le fait que l'on cherche des solutions dans le seul cadre de la municipalité.

Une réforme d'envergure a été menée récemment, ajoutant une strate juridique au statut des terres indigènes. Lorsque les terrains relèvent du régime forestier – ce qui n'est toujours pas le cas d'Awala-Yalimapo, même si des négociations avec l'Office national des forêts (ONF) sont en cours – le système des ZDUC et des concessions est régi par le code forestier, profondément modifié²⁰. La procédure est identique à celle du code du domaine public, lorsque les terrains appartiennent à l'État (c'est le cas à plus de 90 %). Mais elle change très sensiblement lorsque les terrains appartiennent aux collectivités territoriales. D'après l'article R. 172-7-II du code forestier, la constatation des droits d'usage est faite par le préfet, après avis de la collectivité, et avis de l'ONF. L'arrêté doit, en plus, indiquer le mode de répartition des droits d'usage dont l'exercice est reconnu, sans qu'il y ait reconnaissance expresse de la compétence de la communauté de faire ce partage de droits, ce qui laisse toute latitude à l'État d'imposer ses pratiques. Certes, cette disposition prend acte du fait que, traditionnellement, les droits relatifs au foncier et aux ressources naturelles ne sont pas purement

collectifs, mais déclinés en droits dont sont titulaires les familles, et qu'ils ne sont pas donnés une fois pour toutes, évoluant en fonction de l'itinérance des abattis et des activités forestières. Cependant, le caractère non permanent des droits n'est pas entériné, ce qui pourrait aboutir à une division pérenne des terres et des ressources entre les individus composant la communauté.

Des nouvelles solutions juridiques

De nouvelles normes ont récemment modifié le régime foncier en Guyane et offrent plus de choix et d'autonomie aux collectivités locales. La commune d'Awala-Yalimapo cherche maintenant à construire sa situation juridique à partir de l'éventail mobilisable, changeant au passage la répartition des compétences entre la municipalité et les chefs coutumiers, en fonction des solutions choisies.

Pour les autorités municipales, dans l'idéal, les terrains compris dans la commune devraient être concédés par l'État à la commune, à charge pour celle-ci de diviser le territoire entre trois catégories : des ZDUC, des terrains voués à des équipements collectifs pris en charge par la commune et des parcelles pour les individus sans que cela implique tous les attributs de la propriété privée, dont l'*abusus* – droit de disposer de la chose, jusqu'à la vendre. Au regard de ce projet, les procédures de transfert du foncier aux collectivités territoriales ne sont pas tout à fait adaptées. D'après l'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les immeubles domaniaux compris dans un plan d'occupation des sols, un plan d'urbanisme approuvé ou un document d'urbanisme en tenant lieu ²¹, peuvent faire l'objet de concessions et cessions gratuites aux collectivités territoriales. Cependant, ces terrains doivent être affectés à l'aménagement d'équipements collectifs, à la construction de « logements à vocation très sociale et locatifs aidés » ou à des services ou usages publics ; ils peuvent aussi être destinés à constituer des réserves foncières. Il n'apparaît nulle part, de manière expresse, que les communes ont le pouvoir, dans ce régime général, de reconnaître des ZDUC ou des concessions aux communautés d'habitants. Or ce pouvoir est inscrit dans l'article L. 5142-2 du code général de la propriété des personnes publiques, selon lequel les forêts dépendant du domaine privé de l'État et relevant du régime forestier peuvent faire l'objet de cessions gratuites aux collectivités territoriales sur le territoire desquelles elles sont situées en raison du rôle social ou environnemental que ces forêts jouent sur le plan local. Dans ce cas, la collectivité territoriale bénéficiaire de la cession est substituée à l'État dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt.

Si le but est à la fois de prétendre au maximum d'autonomie et d'amorcer des activités économiques nouvelles, la seule possibilité laissée aux Kali'na semble être de demander à être soumis au régime forestier. D'une part, les relations entre les communautés et la commune seraient moins médiatisées par l'État : c'est la

municipalité qui gèrerait les questions relatives aux ZDUC et aux éventuelles concessions. D'autre part, cela permettrait au territoire de la commune de ne pas être cantonné à des activités de subsistance, tout en donnant la possibilité de réserver une ZDUC aux communautés. En effet, depuis la nouvelle réglementation forestière applicable en Guyane dès 2005 ²², le domaine forestier de l'État peut être transféré aux communes pour constituer une forêt communale, exploitable économiquement sous les auspices de l'ONF. Grâce à la commission mixte, les Kali'na pourraient, dans l'idéal, jouer sur les deux tableaux : la mairie serait impliquée dans la gestion de la ZDUC ; les chefs coutumiers auraient leur mot à dire pour l'utilisation de la forêt communale ne faisant plus partie de la ZDUC. En d'autres termes, des zones d'activités de subsistance pourraient être conservées, mais elles pourraient coexister avec des zones de valorisation économique de la forêt. Il s'agirait donc, d'un côté, de déposséder les autorités coutumières de certaines terres, pour les impliquer, de l'autre, dans leur aménagement par le biais de la commission mixte. Pour les Kali'na, l'enjeu est de savoir ce qu'ils souhaitent faire et dans quelle proportion – protection de la forêt, réactivation d'activités traditionnelles comme l'agriculture itinérante sur brûlis, artisanat à partir des ressources naturelles, ou certification et vente d'essences ou de produits forestiers non ligneux – et de le traduire dans le plan de gestion forestière supervisé par l'ONF. Mais l'enjeu est également hautement politique et symbolique : il s'agit de se dépouiller d'un statut (la ZDUC), certes limitant mais protecteur, pour en construire un autre, peut-être moins lisible, qui ouvre les ressources naturelles à des entreprises extérieures (même si c'est sous le contrôle de l'ONF et de la municipalité), et qui fait – définitivement semble-t-il – passer le centre de gravité politique du chef coutumier à l'appareil municipal.

Dans tous les cas, le nouveau territoire kali'na devra compter avec les dispositifs de protection de l'environnement qui l'affectent. Dès lors qu'elle a ratifié la CDB et son article 10c, la France devrait « protéger et encourager l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles compatibles avec les impératifs de leur conservation ou de leur utilisation durable ». Outre d'éventuelles dérogations au droit de l'environnement sous certaines conditions, cet article implique une participation aux instances de décision et à la mise en œuvre des mesures de gestion dans les aires protégées qui ont une emprise sur le territoire d'Awala-Yalimapo. Or les dispositifs actuels sont encore embryonnaires, que ce soit dans la réserve naturelle de l'Amana faisant partie du parc naturel régional de Guyane (PNRG) ou dans le PNRG lui-même.

Quelle prise en compte des pratiques locales par le droit de l'environnement ?

La réserve naturelle de l'Amana

La réserve naturelle de l'Amana ²³, créée par l'État français en 1998, a été principalement mise en place pour protéger une espèce de tortue marine. Le site

d'Awala-Yalimapo est connu pour ses plages qui sont les lieux de ponte les plus importants au monde de la tortue luth *Dermochelys coriacea*. Dans la réserve, d'après l'article 8 du décret de création, il est interdit de détruire ou d'enlever des œufs ou des nids, de mutiler, de détruire, de capturer ou d'enlever des animaux d'espèces non domestiques, sauf pour la protection des espèces, sous réserve d'autorisations délivrées à des fins scientifiques par le préfet, après avis du comité consultatif de gestion, et sous réserve de l'exercice de la chasse et de la pêche dans les conditions définies à l'article 11 du décret. La réserve de l'Amana est divisée en trois zones (A, B et C). La zone A concerne principalement les communautés d'Awala-Yalimapo (Figure 2). Si l'exercice de la chasse est interdit dans les zones A et B et si, dans la partie marine de la zone A, l'exercice de la pêche à la ligne, au filet et à la palangre est autorisé, le prélèvement d'œufs de tortues luth est formellement interdit. La réserve prime complètement la ZDUC.

Source : annexes de l'arrêté n° 887 – 1D/1B/ENV du 04 mai 2004 portant approbation de la carte communale d'Awala-Yalimapo
Fond de carte : <http://www.geoportail.fr/visu2D.do?ter=guyane>. Cartographie : Ch. Chauviat, IRD, 2011

FIG. 2.

La tortue marine (*katalu* en kali'na) n'est pas seulement cet animal dont on peut consommer les œufs et que certains veulent protéger. C'est tout autant, pour les Kali'na, l'esprit redouté de cet être hybride aquatique et terrestre qui aborde la plage la nuit en sortant des profondeurs de l'océan. La viande des tortues marines n'est pas mangée. En revanche, les œufs font traditionnellement partie des produits de cueillette. De nos jours, ce rôle alimentaire des œufs de tortues marines est bien moindre que ce qu'il a pu être dans le passé, mais leur consommation occasionnelle n'a pas cessé dans les villages, désormais plutôt liée

à des occasions festives ou aux temps forts de la sociabilité (Collomb 2009). À côté de ce petit ramassage destiné à une consommation familiale, les prélèvements massifs d'œufs, pratiqués parfois par les mêmes personnes, représentent un phénomène d'une autre ampleur, sous forme de vente au Surinam voisin. Mais la réserve ne fait pas la distinction entre ces deux formes de pratiques. Par ailleurs, les institutions gérant la réserve ne peuvent elles-mêmes permettre aux Amérindiens de déroger aux règles de protection de l'environnement. Pour ce faire, il est nécessaire qu'une décision ministérielle modifie le décret de création de la réserve ²⁴.

Comment la participation des Kali'na à la gestion de la réserve est-elle formalisée ? Lors de la création de l'aire protégée, le préfet de la région Guyane, après avoir demandé l'avis des communes d'Awala-Yalimapo et de Mana, confie par voie de convention sa gestion à une nouvelle collectivité locale. Il s'agit du SIVU (Syndicat intercommunal à vocation unique) de l'Amana, collectivité réunissant les communes d'Awala-Yalimapo et de Mana. Toutefois, le SIVU est dissous pour des raisons politiques : pendant un certain laps de temps, il n'existe donc plus d'institution gestionnaire, et d'autres institutions comme le PNRG lui-même, ainsi que l'association Kulalasi présidée par un Kali'na, se portent candidates. C'est le ministère de l'environnement qui choisit : en janvier 2008, le PNRG devient le gestionnaire de la réserve ²⁵ et se retrouve dans l'obligation de rédiger un plan de gestion dans les trois ans qui suivent sa nomination. Dès lors, le PNRG lance une invitation aux différents acteurs – services de l'État, collectivités territoriales, associations, autorités coutumières – en vue de les associer à l'élaboration du plan de gestion. Toutefois, le droit ne prévoit pas de réelle emprise de la commune sur le plan de gestion. Ce plan de gestion ne peut pas, à lui seul, mettre en place des dérogations. Il constitue néanmoins un outil qui pourrait préciser les droits et obligations des communautés, ainsi que leur participation à la gestion concrète des espèces et des espaces (actions sur le milieu, replantages, voire surveillance des tortues), et constituer une preuve de l'intérêt des Kali'na pour ces questions, prélude éventuel à des dérogations futures.

En fait, le plan de gestion de la réserve a déjà été fait en partie, mais il n'a pas été validé : la DIREN (Direction régionale de l'environnement) aurait refusé l'inclusion de dispositions allant dans le sens des intérêts des communautés. Normalement, le plan de gestion est agréé par le ministre après avis du conseil national de la protection de la nature. Le préfet veille à sa mise en œuvre par le gestionnaire. Les plans de gestion suivants sont approuvés après avis du comité consultatif par le préfet, sauf s'il estime opportun, en raison de modifications des objectifs, de solliciter à nouveau l'agrément du ministre. Par ailleurs, un comité consultatif de gestion de la réserve avait été créé, présidé par le préfet ou son représentant. La composition de ce comité est fixée par arrêté du préfet. Il comprend notamment des représentants de collectivités territoriales intéressées, des autorités coutumières, des représentants d'administrations et d'établisse-

ments publics intéressés. Les membres du comité sont nommés pour trois ans. Le comité consultatif de gestion donne son avis, non contraignant, sur le fonctionnement de la réserve, sur sa gestion et sur les conditions d'application des mesures, et il se prononce sur le plan de gestion. C'est donc l'État qui est le seul maître de la réglementation applicable : d'ailleurs, le préfet peut toujours, après avis simple du comité consultatif de gestion, prendre toutes mesures en vue d'assurer la conservation d'espèces animales ou végétales ou la limitation d'animaux ou de végétaux surabondants dans la réserve. En outre, la pêche peut être réglementée par arrêté du préfet, après avis du comité consultatif de gestion, dans les zones A et C (Figure 2), notamment par nécessité de protection des tortues marines en période de ponte.

Ainsi, cet exemple de la réserve naturelle de l'Amana est révélateur de l'emboîtement des différentes légitimités et des différentes échelles impliquées dans la définition des politiques de conservation. Même si les dispositifs de conservation de la biodiversité en Guyane sont moins suscités ou même directement gérés par les ONG que dans d'autres pays du bassin amazonien, des liens existent entre les agences étatiques et les acteurs de la société civile, celle-ci ayant un poids significatif dans la détermination des objectifs des politiques (Collomb 2009). Par exemple, le WWF coordonne depuis 2005 le projet CARET (Coordinated approach to restore our endangered turtles), soutenu par des fonds européens. Depuis 2007, un plan de restauration des tortues marines (PRTM) de Guyane, établi sur cinq ans, est également coordonné par le WWF et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) sous le pilotage de la Direction régionale de l'environnement (DIREN). Toutefois, dans ce plan comme dans d'autres expériences similaires de conservation de la biodiversité en Guyane, l'accent est mis sur des aspects strictement écologiques, sans considération pour les conséquences des politiques environnementales sur les modes de vie des populations, sans même parler de l'éventuelle association des communautés à la définition des politiques. De légers infléchissements sont néanmoins en cours. Ainsi, le programme CARET2 a été approuvé le 20 janvier 2009 au titre du Programme opérationnel de coopération transfrontalière Amazonie (fonds européens). Au-delà de ces visées strictement « conservationnistes », ce programme entend valoriser la présence des tortues marines sur les plages à travers la création d'un produit touristique régional spécifique et la formation de guides. L'association Kulalasi – présidée par un dirigeant de la COICA – travaille en partenariat avec la réserve naturelle afin de proposer aux touristes des visites guidées, mais il est évident que son ambition ne s'arrête pas là : le but est de permettre aux Kali'na d'avoir réellement prise sur les objectifs et sur le mode de gestion de la réserve. Toutefois, clairement, le droit français peine à se mettre au diapason des nouvelles conceptions en matière de conservation. La réserve naturelle de l'Amana nie la présence amérindienne. Aucune dérogation aux règles de protection des tortues, sur le fondement d'une pratique coutumière en reconstruction, n'est possible. Les

Kali'na ne peuvent pas influencer significativement le processus décisionnel, tant par le canal coutumier que municipal. Et le statut officiel de la réserve n'envisage même pas de pouvoir élaborer des actions de conservation en y intégrant les connaissances environnementales traditionnelles.

Le parc naturel régional de Guyane

Si la réglementation applicable dans la réserve naturelle de l'Amana ne peut pas être assouplie pour être adaptée aux spécificités d'Awala-Yalimapo, le statut du PNRG ne lui permet pas non plus de passer outre les limitations imposées par le régime de la ZDUC.

Un parc naturel régional résulte d'une initiative locale et non pas d'une décision unilatérale de l'État central. Il est souvent moins contraignant en termes de protection environnementale qu'un parc national, cherchant plutôt à créer le consensus entre acteurs locaux et à initier des actions intégrant conservation et développement. Créé en 2001 ²⁶, le PNRG a une superficie de 1250 km², tandis que le territoire d'Awala-Yalimapo concerné avoisine les 190 km². Les objectifs du parc sont entérinés dans une charte négociée par les collectivités territoriales : sans valeur impérative, les objectifs de la charte doivent être atteints sur une base volontaire et d'engagement contractuel. Chaque partenaire doit contribuer à la mise en œuvre de ce projet dans le cadre des outils réglementaires de droit commun, aux niveaux national et local. En d'autres termes, les collectivités territoriales gardent l'entière liberté d'adhérer ou non au parc. Néanmoins, une fois qu'elles y ont adhéré, elles doivent prendre des mesures cohérentes avec les orientations plus ou moins précises de la charte, ainsi qu'avec les instruments juridiques déjà existants. Une partie du territoire du pôle ouest est constituée par la réserve naturelle de l'Amana, et les communautés kali'na disposent des ZDUC : ces deux régimes s'imposent donc aux acteurs. Si les objectifs du PNRG sont d'amorcer des actions de développement local, toutes les pistes inscrites dans la charte ne sont pas réalisables. Le « tourisme équitable » est certes possible, mais l'artisanat ne l'est pas, à moins de réviser la conception actuelle de la notion de « subsistance » en Guyane ou à moins de faire venir les matières premières (arouman par exemple) de l'extérieur de la commune...

Le PNRG est géré par un syndicat mixte qui réunit les collectivités territoriales. Les communautés kali'na participent au processus décisionnel du PNRG, par l'intermédiaire du syndicat mixte, et par le biais de trois instances consultatives qui sont le conseil des associations, l'assemblée des habitants et le comité scientifique. Seul l'habit juridique « commune » des Kali'na est effectif dans le contexte des instances proprement décisionnelles. En effet, le syndicat mixte est administré par un comité syndical composé de quinze délégués, dont deux désignés par la commune d'Awala-Yalimapo. Le comité syndical est chargé, par ses délibérations, d'administrer et de gérer le syndicat. Sur l'initiative du président du PNRG, il a la faculté de s'adjoindre, à titre purement consultatif, toute

personne qu'il désire entendre à l'une de ses réunions. En particulier, peuvent être conviés les représentants des instances de droit coutumier.

Les Kali'na ont récemment amorcé des dynamiques visant à se réapproprier les moyens pouvant être catalysés dans le cadre du PNRG. Ils cherchent à capter des fonds et à créer des projets intégrant tous les acteurs – services étatiques, collectivités territoriales, associations – afin de véritablement trouver des points d'influence sur l'évolution des normes, même étatiques. Ainsi, le projet Owala, lancé en 2006, est un projet de gestion intégrée des zones côtières (GIZC), financé par l'État (DIACT – Direction interministérielle pour l'aménagement du territoire, ex-DATAR). Ce projet est piloté par le PNRG, mais son mandat technique a été confié à la mairie d'Awala-Yalimapo, dans le cadre d'un principe de subsidiarité. Un comité de pilotage, composé initialement du maire, des adjoints d'Awala-Yalimapo et des représentants du PNRG, a été élargi de façon à intégrer l'ensemble des autorités politiques concernées : préfet, présidents du conseil régional et du conseil général et autorités coutumières. Le rôle de la commission mixte commune/communautés est affirmé, permettant d'accentuer son inscription dans le paysage institutionnel. Enfin, un comité technique est prévu, regroupant les services de l'État, la réserve de l'Amana, les organismes scientifiques, etc.

Le projet Owala est supposé initier des processus de développement durable, dans le cadre des normes déjà existantes. Il peut aussi permettre de créer des normes plus adaptées aux réalités et aux besoins locaux, lorsque le droit le permet ou lorsqu'il existe un vide juridique. Dans la plupart des cas, c'est l'État qui détient la compétence d'élaborer ces nouvelles normes. Mais les acteurs se rencontrent régulièrement, et les élus d'Awala-Yalimapo semblent bien placés, dans le montage institutionnel, pour structurer la définition des problèmes.

CONCLUSION

Le bricolage juridique en Guyane n'est pas seulement le fait des Kali'na, mais bien aussi celui de l'État. Les manifestations de ce bricolage sont cependant différentes.

Pour les Kali'na, il s'agit de réinterpréter le droit tout en y restant, et de l'utiliser pour parvenir à leurs fins, alors qu'il n'a pas été prévu pour ces mêmes fins. L'enjeu du bricoleur, bien connu depuis Claude Lévi-Strauss, est de « toujours s'arranger avec les “moyens du bord”, c'est-à-dire un ensemble à chaque instant fini d'outils et de matériaux, hétéroclites au surplus, parce que la composition de l'ensemble n'est pas en rapport avec le projet du moment » (Lévi-Strauss 1960, p. 27). De plus, le droit n'est pas seulement mis au service d'un projet : il influe aussi sur la constitution du projet, en balisant les possibles.

L'État, quant à lui, reconnaît plus ou moins officiellement le pouvoir coutumier local, répond au coup par coup aux sollicitations (voire aux modes) internationales du développement durable et agrège, de façon plus ou moins

cohérente, des institutions et notions nouvelles au droit déjà existant. Il se place, de ce fait, bien souvent à la limite de la légalité : de nombreuses dispositions auraient pu en effet être invalidées si elles avaient été soumises au Conseil constitutionnel.

Les stratégies des communautés amérindiennes de Guyane, en vue d'une reconnaissance par l'État, les collectivités territoriales et la société en général, fluctuent au gré des écueils et des réussites. Et de fait, les dilemmes sont toujours présents dans les paroles. « Expérimentation » ou « revendication » ? « Réalisme » ou « utopie » ? « Dynamisme local » – même si certains traduisent par « beaucoup de bruit pour rien » – ou « lobbying onusien », même si extrêmement lent, lourd et incertain (Bellier 2006) ? Il existe en tout cas un décalage réel – et croissant – entre l'idéologie républicaine et les notions nouvelles qui imprègnent le droit. Il faut maintenant attendre de voir de quelle façon un juge précisera ce qu'est une communauté ou une pratique coutumière, et quelles conséquences pratiques y seront attachées.

Geoffroy FILOCHE

Chargé de recherche, IRD – UMR GRED/
Université fédérale de Goiás (Brésil)

NOTES

1. Les travaux de terrain ont été menés dans deux contextes : le programme de recherche participative avec les Kali'na coordonné par Marie Fleury (MNHN), Pierre Grenand (IRD) et Christian Moretti (IRD) ; et le programme EEPA (Evaluating effectiveness of participatory approaches in protected areas ; IHEID/IRD/UICN/UNESCO) dirigé par Marc Hufty (IHEID). Je tiens à remercier les habitants de la commune d'Awala-Yalimapo, sa mairie – tout particulièrement le maire Jean-Paul Ferreira et le premier adjoint Félix Tiouka –, Daniel William, chef coutumier de Yalimapo et José Gaillou, président du parc naturel régional de Guyane.

2. Conseil constitutionnel, décision de conformité (Cons. Const. DC) n° 91-290, 9 mai 1991, à propos du statut de la collectivité territoriale de Corse, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel (Rec.)*, p. 40 : « la Constitution ne connaît qu'un seul peuple ; et ce peuple est composé de citoyens, c'est-à-dire d'individus indifférenciés ».

3. Toute mesure ayant pour effet de reconnaître des droits à des groupes de population déterminés par des critères culturels, ethniques ou raciaux, ne pourrait être envisagée qu'à la condition qu'intervienne une révision constitutionnelle (Cons. Const. DC n° 99-412, 15 juin 1999, à propos de la ratification de la Charte européenne sur les langues régionales et minoritaires, *Journal officiel*, 18 juin 1999).

4. Cons. Const., DC n° 82-147, 2 décembre 1982, *Rec.*

5. Définie auparavant comme un processus incessant d'engendrement culturel, entraînant les diverses cultures présentes dans l'espace guyanais, la « créolité » est désormais tout autant pensée comme une forme culturelle indigène (voir notamment Jolivet 1990, 2005).

6. Descendants des esclaves noirs fugitifs du xviii^e siècle, aussi appelés Noirs Marrons.

7. Selon lequel chaque pays « respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces

connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques ».

8. Loi n° 2006-791 du 5 juillet 2006 autorisant l'approbation de la convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel. La convention est entrée en vigueur.

9. Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer.

10. N° 2008-562 du 17 juin 2008.

11. Les quatre membres restants sont des « personnalités qualifiées » désignées par arrêté du ministre de l'Outre-mer.

12. Le Conseil consultatif met à profit, depuis peu, cet espace d'expression. Par exemple, sur la saisine du préfet relative au schéma départemental d'orientation minière, ses membres ont considéré que les formes actuelles de consultation en Guyane ne respectent pas le droit à la consultation préalable et éclairée des populations concernées, tel que le prescrit le droit international. Ils revendiquent également que le statut des ZDUC soit renforcé « afin d'interdire l'utilisation et l'exploitation des ressources du sous-sol par des tiers » (Avis n° 01/CCPABN/11 janvier 2011).

13. Créé par le décret n° 2007-266 du 27 février 2007, après la réforme due à la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

14. Un représentant de l'autorité coutumière du centre du bourg et des hameaux de Papaïchton (Bushinenge) ; pour Maripasoula, un représentant de l'autorité coutumière du centre du bourg (où vivent majoritairement des Bushinenge), et un représentant de l'autorité coutumière des hameaux du haut Maroni (Wayana et Teko), ce qui veut dire un représentant pour deux ethnies ; pour Camopi, un représentant de l'autorité coutumière des hameaux du moyen Oyapock, des hameaux situés sur les rives de la rivière Camopi et du centre du bourg (Wayâpi et Teko) ; un représentant de l'autorité coutumière des hameaux du haut Oyapock (Wayâpi).

15. La commune d'Awala-Yalimapo se situe à l'extrême nord-ouest de la Guyane française, entre la rivière Mana à l'est et le fleuve Maroni à l'ouest (frontière avec le Surinam). De la mer vers l'intérieur, on peut distinguer la végétation des plages dominée par des plantes rampantes, la mangrove côtière et d'estuaire dominée par les palétuviers, les forêts marécageuses riches en palmiers, les marais à végétation herbacée et les formations forestières des anciens cordons littoraux sableux. La commune regroupe presque mille habitants, et la population est en pleine croissance démographique. Les activités humaines se sont toujours concentrées sur les cordons sableux littoraux, le reste des sols de la commune étant inondé ou occupé par la forêt dense.

16. Délibération n° 51/01 du 28 juillet 2001.

17. Selon lesquels le conseil municipal peut former au cours de chaque séance une commission chargée d'étudier les questions soumises au conseil. Le droit des habitants à être consultés est un principe essentiel de la démocratie locale.

18. Rappelons qu'une part importante du groupe kali'na présent sur le territoire français vit en dehors de la commune d'Awala-Yalimapo.

19. Traditionnellement, les Kali'na accordent une place importante à l'agriculture sur brûlis. En raison du manque de terres cultivables, ils sont souvent contraints d'ouvrir leurs abattis sur les sols sableux et peu productifs des cordons littoraux. La culture principale est le manioc amer à partir duquel ils élaborent la farine (*couac*). Par ailleurs, ils pratiquent assez peu la chasse, préférant la pêche en rivière et sur le littoral. Les Kali'na vivent toutefois de plus en plus de ressources obtenues à l'extérieur de la communauté (salaires, aides sociales...), les activités de « subsistance » se faisant plus rares.

20. Décret n° 2008-1180 du 14 novembre 2008 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane.

21. La commune d'Awala-Yalimapo dispose d'une carte communale approuvée par l'arrêté préfectoral n° 887 – 1D/1B/ENV du 4 mai 2004.

22. Ordonnance n° 2005-867 portant actualisation et adaptation du droit domanial, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane.

23. Décret n° 98-165 du 13 mars 1998 portant création de la réserve naturelle de l'Amana.
24. Une première demande par les Kali'na a déjà été faite, mais n'a pas abouti.
25. Convention État/SMPNRG n° 3411 du 27 décembre 2007.
26. Décret n° 2001-268 du 26 mars 2001 portant classement du parc naturel régional de Guyane.

RÉFÉRENCES CITÉES

- ANAYA James
2004 *Indigenous peoples in international law*, Oxford University Press, New York.
- ARNOUX Irma
1996 « Les Amérindiens dans le département de la Guyane : problèmes juridiques et politiques », *Revue du droit public*, 6, pp. 1615-1652.
- AUBERTIN Catherine et Geoffroy FILOCHE
2008 « La création du parc amazonien de Guyane : redistribution des pouvoirs, incarnations du "local" et morcellement du territoire », in Catherine Aubertin et Estienne Rodary (éds), *Aires protégées, espaces durables ?*, Éditions de l'IRD, Marseille, pp. 163-185.
- BELKACEMI Nadia
1999 « Les autochtones français : populations ou peuples ? », *Droit et cultures*, 37 (1), pp. 25-52.
- BELLIER Irène
2006 « Identité globalisée et droits collectifs : les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne », *Autrepart*, 38, pp. 99-118.
- BENDA-BECKMANN Franz von
2002 « Who's afraid of legal pluralism? », *Journal of Legal Pluralism*, 47, pp. 37-82.
- BROWN Michael F.
1993 « Facing the state, facing the world : Amazonia's native leaders and the new politics of identity », *L'Homme*, 33 (126-128), pp. 307-326.
- CHALIFOUX Jean-Jacques
1992 « Ethnicité, pouvoir et développement politique chez les Galibis de la Guyane française », *Anthropologie et sociétés*, 16 (3), pp. 37-54.
- CHAUMEIL Jean-Pierre
2004 « Perception and appropriation of a space without frontiers. An indigenous perspective from the Amazon Trapecio », in Elke Mader et Ernst Halbmayer (éds), *Kultur, Raum, Landschaft. Zur Bedeutung des Raumes in Zeiten der Globalität*, Brandes & Apsel/Südwind, Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Institutes, 6, Frankfurt, pp. 123-135.
- COLLOMB Gérard
1997 « La "question amérindienne" en Guyane. Formation d'un espace politique », in Marc Abélès et Henri-Pierre Jeudy (éds), *Anthropologie du politique*, Armand Colin, Paris, pp. 41-66.
1999 « Jeux de mots : du "capitaine" au "chef coutumier" chez les Kali'na », *Ethnologie française*, 29 (4), pp. 549-557.

- 2005 « De la revendication à l'entrée en politique (1984-2004) », *Ethnies*, 31-32, pp. 16-28.
- 2009 « Sous les tortues, la plage ? Protection de la nature et production des territoires en Guyane », *Ethnologie française*, 39 (1), pp. 11-21.
- DONOVAN James
2008 *Legal anthropology. An introduction*, Altamira Press, Plymouth.
- DUPRET Baudoin
2006 *Droit et sciences sociales*, Armand Colin, Paris.
- FENET Alain, Geneviève KOUBI et Isabelle SCHULTE-TENCKHOFF
2000 *Le droit et les minorités*, Bruylant, Bruxelles.
- FILOCHE Geoffroy
2007 *Ethnodéveloppement, développement durable et droit en Amazonie*, Bruylant, Bruxelles.
- 2008 « Droits collectifs et ressources renouvelables. L'élaboration des plans de gestion participative, entre détours conceptuels et retours au terrain », *Natures, Sciences, Sociétés*, 16 (1), pp. 13-22.
- 2009 « Les connaissances, innovations et pratiques traditionnelles en matière de biodiversité : un kaléidoscope juridique », *Droit et société*, 72 (2), pp. 433-456.
- FLEURY Marie et Philippe KARPE
2006 « Le parc national de Guyane : un arbitrage difficile entre intérêts divergents », *Journal de la Société des Américanistes*, 92 (1-2), pp. 303-325.
- GARDE François
1999 « Les autochtones et la République », *Revue française de droit administratif*, 15 (1), pp. 1-13.
- GRENAND Françoise, Serge BAHUCHET et Pierre GRENAND
2006 « Environnement et sociétés en Guyane française : des ambiguïtés d'application des lois républicaines », *Revue internationale des sciences sociales*, 187 (1), pp. 53-62.
- GRENAND Pierre et Françoise GRENAND
1979 « Les Amérindiens de Guyane française aujourd'hui : éléments de compréhension », *Journal de la Société des Américanistes*, 67, pp. 361-382.
- GROS Christian et Marie-Claude STRIGLER (éds)
2006 *Être Indien dans les Amériques*, Éditions de l'Institut des Amériques, Paris.
- HURAUULT Jean
1972 *Français et Indiens en Guyane, 1604-1972*, Union Générale d'Édition, Paris.
- JOLIVET Marie-José
1990 « Entre autochtones et immigrants : diversité et logique de positions créoles guyanaises », *Études créoles*, 13 (2), pp. 11-32.
- 2005 « Des "tribus" marginalisées aux communes "ethniques" ou les enjeux territoriaux du développement en situation multiculturelle », in Benoît Antheaume et Frédéric Giraut (éds), *Le territoire est mort, vive le territoire ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Éditions de l'IRD, Paris, pp. 223-244.

KARPE Philippe

- 2002 « Y a-t-il encore des collectivités autochtones en Guyane française ? D'une méconnaissance à une indifférence. Contribution au 1^{er} Forum des élus amérindiens de Guyane (Awala-Yalimapo, 8 décembre 2001) », *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, 56 (2), pp. 231-244.
- 2007 « L'illégalité du statut juridique français des savoirs traditionnels », *Revue juridique de l'environnement*, 2, pp. 173-186.

KILLICK Evan

- 2008 « Creating community : land titling, education, and settlement formation among the Ashéninka of Peruvian Amazon », *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 13 (1), pp. 22-47.

LATOUR Bruno

- 2002 *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, La Découverte, Paris.

LÉVI-STRAUSS Claude

- 1960 *La pensée sauvage*, Plon, Paris.

MAM LAM FOUCK Serge

- 2002 *Histoire générale de la Guyane française*, Ibis Rouge Éditions, Matoury.

MARIÑO MENÉNDEZ Fernando et J. Daniel OLIVA MARTÍNEZ (éds)

- 2004 *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Dykinson, Madrid.

MARTRES Jean-Pascal et Jacques LARRIEU (éds)

- 1993 *Coutumes et droit en Guyane*, Economica, Paris.

MCMANIS Charles (éd.)

- 2007 *Biodiversity and the law. Intellectual property, biotechnology and traditional knowledge*, Earthscan, Londres.

ROULAND Norbert

- 1996 « Être Amérindien en Guyane française : de quel droit ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 27, pp. 495-522.

SEGGER Marie-Claire et Ashfaq KHALFAN

- 2004 *Sustainable development law: principles, practices and prospects*, Oxford University Press, New York.

TIOUKA Alexis

- 2002 « Droits collectifs des peuples autochtones. Le cas des Amérindiens de Guyane française », in Isabelle Schulte-Tenckhoff (éd.), *Altérité et droit. Contributions à l'étude des rapports entre droit et culture*, Bruylant, Bruxelles, pp. 241-262.

VANDERLINDEN Jacques

- 1993 « Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2, pp. 573-583.

VICKERS William

- 1989 « Traditional concepts of power among the Siona-Secoya and the advent of the Nation-State », *The Latin American Anthropology Review*, 1 (2), pp. 55-60.