



HAL
open science

Rapport de mission de Brigitte Facorat Gaspard, compte rendu de la mission de développement durable en Guyane, 2013.

Brigitte Facorat-Gaspard, Brigitte Facorat-Gaspard

► To cite this version:

Brigitte Facorat-Gaspard, Brigitte Facorat-Gaspard. Rapport de mission de Brigitte Facorat Gaspard, compte rendu de la mission de développement durable en Guyane, 2013.. Université des Antilles (UA) - Site de Guadeloupe; Université des Antilles (UA) - Site de Martinique. 2023. hal-03996273

HAL Id: hal-03996273

<https://hal.science/hal-03996273>

Submitted on 19 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Mode de gouvernance par une collectivité régionale

CRPLC
UMR CNRS
8053

Séminaire

Gouvernance
du développement
durable et de la
biodiversité

Centre national de la
recherche scientifique

Institut écologie et
environnement

Préambule

Introduction

Méthodologie

Résultats

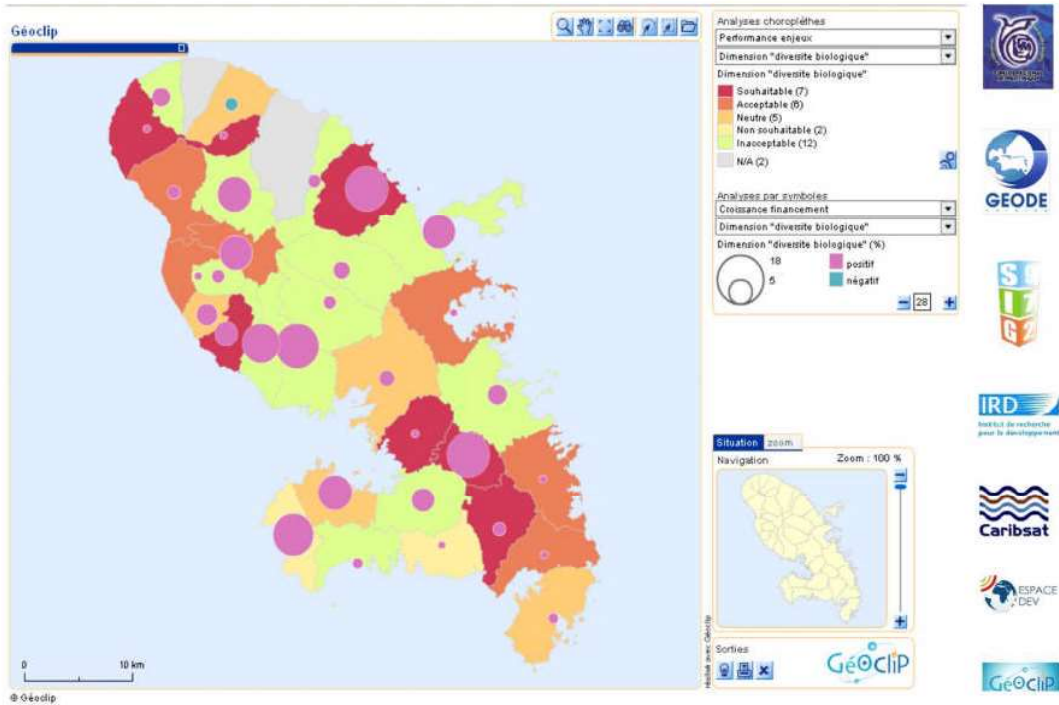
Discussion

Conclusion

J.R. Gros-Désormeaux
M. Burac
L. Manyri



26 avril 2013



Annexe 4 :

Rapport de mission de Brigitte Facorat-Gaspard

COMPTE-RENDU DE LA MISSION DE DEVELOPPEMENT DURABLE EN GUYANE

- ❖ **Objet de la 1^e mission** (du 6 au 21 octobre 2012) : Evaluation des politiques de développement durable (DD) en Guyane.
- ❖ **Objet de la 2^e mission** (du 7 au 18 mai 2013) : Evaluation des dispositifs juridico-politiques de préservation de la biodiversité en Guyane.
- ❖ **Cadre de la mission** : CRPLC

❖ **Chargée de mission/rédactrice du présent rapport de mission :**

Brigitte FACORAT-GASPARD, maître de conférences en droit privé à l'UAG, Campus de Fouillole, Guadeloupe, Chercheure au CRPLC¹, chercheure au CEBA, partie prenante du projet stratégique ABIOS (*Amazonian Biodiversity in Society* : 2013 – 2015).

❖ **Problématique générale :**

La place de l'homme – le décideur, le citoyen, le chercheur – et de la réglementation dans les dispositifs de développement durable existant dans l'espace caraïbe.

❖ **Méthodologie**

- Exploration des espaces de proposition et de décision : interroger les acteurs, les décideurs sur la perception qu'ils ont de leur implication dans les politiques publiques de développement durable.
- Entretiens spontanés ou programmés *ad hoc* avec des acteurs politiques, des acteurs professionnels, des chercheurs ainsi que des associations impliquées dans les politiques de développement durable en Guyane et, singulièrement dans les stratégies de préservation de la biodiversité.
- Entretiens spontanés avec les citoyens guyanais : sondages d'opinion sur leur perception du DD et des valeurs écologiques.

¹ Centre de Recherches sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe.

– S O M M A I R E –

I – LE PLAN D’ACTION

- 1) Les principaux interlocuteurs consultés
- 2) La participation aux 3^e Rencontres Territoriales des Antilles et de la Guyane
- 3) Les entretiens spontanés avec les citoyens guyanais.
- 4) La participation au séminaire sur « la planification et le DD outre-mer »
- 5) La participation au séminaire « Gouvernance du développement durable et de la biodiversité »
- 6) La participation au Conseil scientifique du Parc Amazonien de Guyane (PAG).

II – LES THEMATIQUES APPROFONDIES

- 1) Exploration des modes de gouvernance du développement durable
- 2) Exploration des dispositifs juridico-politiques de préservation de la biodiversité en Guyane française

III – LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- 1) La perception controversée du développement durable en Guyane
- 2) La diversité culturelle complexifie le rapport au territoire et les mécanismes de démocratie participative
- 3) Un discours politique local ambivalent
- 4) Le scepticisme de la société civile à propos des retombées économiques locales de la biodiversité
- 5) Les difficultés rencontrées à propos de la gouvernance du PAG

IV – LES DIFFICULTES D’EXERCER UNE MISSION DE DD AU SEIN D’UN ESPACE PROTEGE

- 1) Le sentiment d’insécurité demeure face à la persistance de l’orpaillage illégal sur le territoire du PAG
- 2) Le sentiment de mainmise étatique prévaut face aux conditions de la délivrance d’un permis d’exploitation aurifère dans la zone d’adhésion du PAG
- 3) Le sentiment d’insatisfaction persiste face aux conditions d’élaboration de la Charte des territoires du PAG

V – LES PROPOSITIONS

- 1) Mettre en réseau l’ensemble des actions dédiées au développement durable
- 2) Renforcer la politique de valorisation de la biodiversité
- 3) Améliorer la professionnalisation du développement durable et diversifier les actions de sensibilisation auprès du public
- 4) Elaborer une stratégie commune de préservation de la biodiversité sur le plateau des Guyane
- 5) Envisager une approche comparative des collectivités d’outre-mer dotées d’espaces protégés

I – LE PLAN D’ACTION

1) Les principaux interlocuteurs consultés

• Les acteurs institutionnels

- La Préfecture
- L’Agence De l’Environnement et de la Maîtrise de l’Energie (ADEME).
- La Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement (DEAL)
- L’ Etablissement Public d’Aménagement en Guyane (EPAG)
- L’Agence Française de Développement (AFD Guyane)
- Le Conseil régional
- Le Conseil général
- La Mairie d’Awala Yalimapo
- La Mairie de Saint-Laurent du Maroni
- La Mairie de Mana
- Le Parc national Amazonien de Guyane (PAG)
- Le Parc Naturel Régional de Guyane (PNRG)
- Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT Guyane)

• Les organismes de recherche

- L’institut Guyane Technopole
- Le CNRS
- L’UMR Ecofog (Unité Mixte de Recherche Ecologie des Forêts de Guyane)
- L’Institut de Recherche et de Développement (IRD)
- Le Centre d’étude de la biodiversité amazonienne (CEBA)
- L’UMR QUALITROP Guyane¹
- Le CRPLC Guyane
-

• La classe politique

José GAILLOU, Représentant du Mouvement Guyane Ecologie, ancien Vice-Président du Conseil Régional, ancien Président du PNRG, Conseiller régional.

¹ QUALité et valorisation des produits TROPicaux

² *World Wide Fund for nature* (Fonds mondiaux pour la nature) est la 1^{er} ONG environnementale française.

³ Groupement Régional d’Animation et d’Initiation à la Nature et à l’Environnement. Le GRAINE Guyane a

- **Le réseau associatif**

- Le Réseau WWF²
 - Le réseau GRAINE³
 - La Fédération Guyane Nature Environnement⁴
 - L'association 4 D⁵
- 2) La participation aux 3^e rencontres territoriales des Antilles et de la Guyane**
RTAG 2012 : organisées par le CNFPT de Guyane, 9 – 13 octobre 2012.
- 3) Les entretiens spontanés avec les citoyens guyanais.**
- 4) La participation au séminaire sur la planification et le DD outre-mer**
Séminaire « la planification et le développement durable outre-mer », organisé le par le CRPLC, Martinique, 17 novembre 2012⁶.
- 5) La participation au séminaire « Gouvernance du développement durable et de la biodiversité »**
Séminaire intercaribéen « Gouvernance du développement durable et de la biodiversité », organisé par le CRPLC, Martinique, 26 avril 2013.
- 6) La participation au Conseil scientifique du PAG en mai 2013⁷.**
Parc Amazonien de Guyane, Réunion du Conseil scientifique, 14-15 mai 2013.

² *World Wide Fund for nature* (Fonds mondiaux pour la nature) est la 1^{er} ONG environnementale française.

³ Groupement Régional d'Animation et d'Initiation à la Nature et à l'Environnement. Le GRAINE Guyane a pour vocation de structurer un réseau local d'associations et de particuliers, membres intervenant dans le domaine de l'éducation à l'environnement vers un développement durable. Il joue le rôle d'interface pratique entre ces associations, leur apporte un soutien technique et enfin, assure le secrétariat et l'animation du CREEG (Collectif Régional d'Éducation à l'Environnement en Guyane).

⁴ Cette fédération regroupe les associations guyanaises agréées de protection de la nature et de l'environnement : GEPOG, KWATA et SEPANGUY. Ses priorités d'actions sont la maîtrise des activités extractives du sous-sol, la préservation de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques ainsi que la gestion de l'espace, notamment sur le littoral.

⁵ Dossiers et Débats pour le Développement Durable.

⁶ Notamment ma contribution intitulée : « Développement durable et développement économique en Guyane », faculté de droit et d'économie de la Martinique, 17 nov. 2012.

⁷ Sur invitation du CS du PAG, j'ai assisté à l'ensemble des débats portant sur le bilan scientifique et les orientations de recherche du PAG.

II – LES THEMATIQUES APPROFONDIES

1) Exploration des modes de gouvernance du développement durable

Plusieurs niveaux d'implication dans la prise de décision :

- Les acteurs institutionnels : quelle perception ont-ils de leur fonction politique, de leur fonction professionnelle en matière de développement durable ?
- Le citoyen : existe-t-il une conscience éco-citoyenne en Guyane ? Quelle est l'influence du réseau associatif sur l'implication de la société civile dans les stratégies de préservation de la biodiversité ?
- Le chercheur en sciences humaines : quels axes de recherche approfondir et comment s'articulent-ils avec les sciences dures ?

2) Exploration des dispositifs juridico-politiques de préservation de la biodiversité en Guyane française

- Intensité normative de la réglementation existante interne et internationale (Accords diplomatiques entre la France et les Etats frontaliers de la Guyane française, consistance du dispositif répressif en droit pénal, Charte du PAG) et de la réglementation en cours (Loi française sur la biodiversité)
- Etude des règles lacunaires ou inadaptées susceptibles d'entraver l'accomplissement des politiques publiques (dans quels domaines précis la réglementation juridique est-elle lacunaire ? Illustrations ?)
- Approche comparative avec les réglementations de l'Etat brésilien et de l'Etat surinamien.
- Les voies pour une redéfinition d'une politique pénale dans les espaces protégés (Les carences textuelles en matière de répression de la lutte contre la pêche clandestine et l'orpaillage illégal).

III – LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Selon la conception systémique, le développement durable, source de bien-être de l'homme, respectueux de son environnement et de l'équité sociale économique et culturelle est *a priori* entouré d'une auréole de respectabilité. Mais sa mise en œuvre sur la terre guyanaise est source de controverses qui varient au gré des intérêts en présence (1), lesquels sont relayés par une opinion publique extrêmement diversifiée (2) et un discours politique régional ambivalent (3). Il en résulte un difficile arbitrage entre les projets de développement socio-économique et la préservation de l'équilibre environnemental. Les conflits d'intérêts entretiennent un climat de suspicion vis à vis de la politique publique de développement durable (4), nourri par les difficultés rencontrées à propos de la gouvernance du Parc Amazonien de Guyane (5). D'où plusieurs constats :

- 1) Le développement durable perçu à travers le prisme des valeurs environnementales, est source de controverses au sein de la société civile guyanaise.
- 2) La diversité culturelle donne le sentiment d'un manque de cohésion sociale. L'hétérogénéité de la population complexifie le rapport au territoire et les mécanismes de concertation populaire inspirés de la démocratie participative.
- 3) La politique publique régionale du DD repose sur un discours ambivalent, partagé entre les objectifs de développement socio-économique et les objectifs de préservation de la biodiversité.
- 4) La société civile exprime une méfiance à l'égard des stratégies de préservation de la biodiversité, eu égard à la réalité des retombées économiques locales.
- 5) La gouvernance du Parc National Amazonien de Guyane (PAG) est en difficulté face aux désillusions exprimées par une partie de la population qui estime que le PAG n'a pas apporté la protection escomptée⁸.

⁸ Le Parc national est constitué d'une zone de cœur et d'une zone périphérique dite de libre adhésion. Cinq communes où résident près de 10 000 habitants composent le territoire du Parc amazonien de Guyane. Il s'agit de Camopi, Maripa-Soula, Papatchton, Saül et Saint-Elie.

1) La perception controversée du développement durable en Guyane

Pour le citoyen guyanais, l'expression « *développement durable* » (DD) est surtout appréhendée dans une conception spatiale. Cantonné à tort dans une approche écologiste, le DD représente surtout un lot de contraintes environnementales, donnant une image d'intouchabilité du territoire qui, à ses yeux freine le développement économique et social des populations. « Obstacle à la modernisation », « obstacle à la construction de logements », « obstacle à l'exploitation des ressources naturelles de son territoire » : telles sont les représentations récurrentes de la grande majorité des personnes consultées. Le citoyen guyanais exprime ce sentiment avec beaucoup de véhémence, voire du ressentiment vis à vis des « bévues » de l'histoire coloniale. C'est une constante dans l'opinion publique guyanaise.

Lorsque l'on aborde la question des stratégies de préservation de la biodiversité, les professionnels, soucieux d'apaiser les craintes de mainmise étatique, préfèrent parler de « valorisation de la biodiversité »⁹. Selon les professionnels et les citoyens, ces expressions reposent sur deux idéologies bien distinctes. La préservation » relèverait d'une utopie qui consisterait à « mettre la Guyane sous cloche »¹⁰ tandis que « la valorisation », relève d'un véritable projet de développement du territoire aux retombées économiques locales, en matière scientifique, culturelle et touristique.

2) La diversité culturelle complexifie le rapport au territoire et les mécanismes de démocratie participative

Il existe une stratification assez saisissante de la société guyanaise composée à la fois d'une population dite « endogène »¹¹ et d'une « population exogène »¹². Cette extrême diversité, source incontestable d'enrichissement culturel, fait pourtant figure d'hétérogénéité, favorise le communautarisme, complexifie les mécanismes de prise de décision, notamment ceux inspirés de la démocratie participative.

La population de la Guyane, estimée à 239 450 habitants en 2012¹³, est en constante augmentation. Le territoire guyanais subit l'effet d'une immigration constante, en provenance des Etats voisins (Brésil, Guyana, Suriname) et de Haïti. Cette démographie actuellement faible¹⁴ mais grandissante¹⁵, extrêmement diversifiée, nuit à une véritable appropriation du

⁹ Sur le changement de terminologie, v. Parc Naturel Régional (PNRG), *Etude de la biodiversité comme facteur de développement des Régions Ultrapéripériques de l'Europe*.

¹⁰ L'expression est couramment utilisée dans le langage populaire.

¹¹ En premier lieu, la population amérindienne composée de sept ethnies (Arawaks, Palikur qui sont de langue awakienne, les Kali'na, Apalai et les Wayana qui sont de langue caribbe, les Wayampi et les Emerillons qui sont de langue tupi) ; en second lieu, la population bushiningué, issue des descendants des Noirs Marrons (Saramacas, Paramacas, Bonis ou Alukus, Djukas ou Bosches) ; en troisième lieu, les Créoles guyanais.

¹² En premier lieu, les H'mongs, originaires d'Asie, arrivés en 1977, regroupés dans les communes de Roura et Mana ; en second lieu, les français originaires de France métropolitaine et, en dernier lieu, les autres populations issues de l'immigration légale (Chinois, libanais, Brésiliens, Haïtiens, Surinamais, Guyaniens, Javanais du Suriname, Laosiens,...).

¹³ Source : INSEE.

¹⁴ Sa densité de population n'est que de trois habitants par km² tandis que la densité moyenne en France est autour de 100 habitants par km². Source : INSEE.

¹⁵ La Guyane Française est le département français où le taux de natalité est le plus élevé. La Guyane connaît donc une explosion de sa démographie comparable à celle de certains pays en voie de développement. Depuis

territoire par le citoyen guyanais. La notion même de « citoyen guyanais » est confuse en raison de la diversité culturelle et du fort taux d'immigration clandestine¹⁶ qui caractérisent la population guyanaise.

Aussi, face à la perspective d'un doublement voire d'un triplement de la population d'ici vingt ans, la pression anthropique (la déforestation, la pollution des rivières, l'émission des gaz à effet de serre, l'épuisement des ressources halieutiques et autres ressources faunistiques) est une réalité inéluctable qui, pour les citoyens guyanais, n'a pas de commune mesure avec les débats sur la préservation de la biodiversité. Selon eux, le territoire guyanais est avant tout un réservoir de ressources naturelles qu'il faut exploiter pour assurer les moyens de subsistance quotidiens.

3) Un discours politique régional ambivalent

Les autorités politiques régionales œuvrent activement pour la valorisation de la biodiversité ; dans le même temps, elles présentent le DD comme un obstacle au bien-être de l'homme, bridé dans sa capacité de s'approprier les ressources de son environnement.

Au vu du nouvel organigramme du Conseil Régional de la Guyane¹⁷, on observe une prise en compte grandissante du développement durable dans la politique publique régionale. La réorganisation des services induit un renforcement des ressources humaines avec une importante innovation : un chef de projet désormais dédié à la biodiversité qui a pour haute mission de créer un conservatoire botanique. Mais, dans les faits, le discours politique donne une vision sectaire voire conflictuelle du DD.

Lors de la clôture des RTAG, le Président du Conseil régional interpelle le public en se demandant « comment faire du DD alors qu'il doit construire des lycées, des logements face à la pression démographique¹⁸. Ce disant, il relaie les croyances populaires d'un développement durable qui serait opposé à la modernisation, notamment à l'amélioration de l'habitat.

Le discours politique régional s'articule autour de deux idées phare :

- La première idée affirme que la politique de préservation de l'environnement est secondaire face à l'urgence des actions à mener en faveur du développement économique et social des populations. En effet, préserver l'environnement reviendrait à empêcher la déforestation, donc à ne pas construire des logements, à ne pas améliorer le réseau en électricité et en eaux potables, etc.

Vu sous cet angle, le discours politique prend le parti de véhiculer la vision populaire d'une conception spatiale d'un « DD exclusivement environnemental »¹⁹ qui de fait, s'oppose

1999, année du dernier recensement général de la population, la population guyanaise a augmenté de 72 250 habitants, soit une hausse de 46 % en onze ans et donc de 3,5 % en taux de croissance annuel moyen. A titre de comparaison, si la France hexagonale suivait le même rythme d'évolution, elle gagnerait plus de 2 millions habitants par an. A ce rythme, la population devrait passer à 425 000 (600 000 selon une hypothèse haute) en 2030. Source : INSEE

¹⁶ La population étrangère en situation irrégulière est estimée entre 30 000 et 60 000 personnes, en plus des 239 450 habitants répertoriés. Source : INSEE.

¹⁷ Conseil régional de la Guyane, nouvel organigramme, mis en œuvre depuis le 1^{er} mars 2012.

¹⁸ RTAG, oct. 2012.

¹⁹ V. *supra*, « la perception controversée du DD en Guyane ».

à la lutte contre la pauvreté. Pourtant, il était possible de modérer le discours en se référant aux nombreux professionnels du bâtiment qui se sont exprimés au cours des ateliers des RTAG. Ceux-ci ont en effet concrètement démontré que l'amélioration de l'habitat pouvait relever d'une approche intégrée du DD²⁰.

- La seconde idée repose sur la conviction que préserver l'environnement est une source de tracas, voire de découragement face à l'insuffisance des moyens de contrôle de l'immigration. La « porosité des frontières » stigmatisée par le Président du Conseil régional, ravive constamment le ressentiment vis à vis de l'Etat, considéré comme trop laxiste à l'égard de l'étranger clandestin. Ici, le discours politique, certes fondé sur une situation objective, ne contribue pas à la paix sociale. Il prend le parti d'alimenter l'animosité populaire vis à vis de l'étranger. En première ligne, le brésilien apparaît comme le bouc émissaire. Le sentiment de colère prévaut vis à vis de « cet envahisseur » qui pille les ressources naturelles guyanaises (la pêche clandestine, l'orpaillage illégal, etc) et les exploite impunément, à cause de la défaillance du système répressif national et bilatéral.

Il est vrai, l'ensemble des accords franco-brésiliens existant apparaît insuffisant pour lutter efficacement contre l'orpaillage illégal et la pêche clandestine. Certes, il existe une Convention d'entraide judiciaire en matière pénale, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2000²¹ ; celle-ci a d'ailleurs été assortie en 2012, d'un protocole additionnel relatif à la création d'un centre de coopération policière²². Mais, à propos de la question cruciale de la coopération policière pour la lutte contre l'orpaillage illégal, la Convention franco-brésilienne, signée à Rio le 23 décembre 2008²³, n'a pas été ratifiée par le Brésil.

A côté de cette coopération inter-étatique lacunaire, il existe des actions de coopération qui relèvent de la paradiplomatie. A l'échelle locale, le Conseil régional guyanais a tissé des relations de proximité avec les Etats frontaliers, dans le cadre du Programme Opérationnel de Coopération Transfrontalière Amazonie ». Ce projet qui réunit la Région Guyane le Conseil Général, le CNES, les Etats fédérés du nord du Brésil (c'est-à-dire l'Amapá, l'Amazonas et le Paras) et le Suriname a été présenté à la Commission de l'Union Européenne au titre de l'objectif « Coopération territoriale européenne » pour la période 2007-2013.

²⁰ RTAG, oct. 2012, Atelier du CAUE (Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement), sur les actions d'information, de sensibilisation de la population (publication de 4 guides dont le « guide des matériaux de l'ADEME », « ECODOM ») autour de l'éco-construction (exemples : Toitures végétalisées, techniques de récupération des eaux de pluie, utilisation du bois massif, techniques de ventilation naturelle, optimisation de l'éclairage naturel, adaptation de la pente pour éviter les terrassements, approche bioclimatique, approche acoustique, promotion des chauffe-eau solaires. Pour approfondir la question, v. aussi colloque intitulé « *Villes équatoriales guyanaises durables : quelles perspectives ?* », Cayenne, 12 et 13 nov. 2012, CAUE en partenariat avec l'ADEME, l'AUDEG (Agence d'Urbanisme et de Développement de la Guyane), la DEAL, le CNFPT, le CROAG Conseil Régional de l'Ordre des Architectes de la Guyane) et l'EPAG (l'Etablissement Public d'Aménagement en Guyane). Cf. site <http://villesguyanaisedurables.com>.

²¹ Signée en 1996, elle est entrée en vigueur en 2000. Décret n° 2000-314 du 3 avril 2000 portant publication de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, signée à Paris le 28 mai 1996.

²² Loi n° 2012-1166 du 19 oct. 2012 autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord de partenariat et de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif à la création d'un centre de coopération policière.

²³ Convention « dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées d'intérêt patrimonial », signée à Rio le 23 décembre 2008.

Couramment appelé le « Le PO Amazonie », il a vocation à renforcer la cohésion sociale en améliorant la coopération des différents acteurs de la région du Plateau des Guyane²⁴.

4) Le scepticisme de la société civile à propos des retombées économiques locales de la biodiversité

La Guyane n'échappe pas à la multitude de représentations concurrentes et conflictuelles de la biodiversité, décrite lors du séminaire inter-caribéen du 26 avril 2012²⁵. Quel rôle jouent les pouvoirs publics, les associations et la Recherche scientifique dans la traduction des représentations de la biodiversité ?

Du point de vue de l'Education Nationale, l'objectif est d'éveiller une conscience éco-citoyenne voire de susciter des vocations en la matière. A cet effet, de nombreuses actions d'éducation au DD sont menées par le Rectorat, en partenariat avec un réseau associatif de renommée mondiale²⁶. En effet, nombre d'associations, agréées par l'Etat²⁷, ont fait le choix stratégique de s'implanter sur le territoire emblématique de la Guyane, unanimement considéré comme un lieu d'intérêt écologique mondial. Les actions associatives ont pour objet d'éduquer, de sensibiliser, voire d'alerter la population et les pouvoirs publics sur les dangers de la destruction irréversible des écosystèmes²⁸. Quelle est leur influence ? Cette question doit être envisagée à la fois au niveau des pouvoirs publics étatiques et au niveau de la société civile.

Vis à vis du pouvoir étatique, elles bénéficient d'une crédibilité patente. Compte tenu de leurs indéniables compétences en matière d'expertise, elles sont régulièrement sollicitées, à titre consultatif. Par exemple, dans la perspective de la loi-cadre sur la biodiversité, en cours d'élaboration, elles ont été prioritairement entendues dans le cadre du processus de consultation nationale programmé jusqu'au 30 avril 2013²⁹. En Guyane, cette méthode de sondage à moyenne échelle a été préférée au processus de consultation en ligne, adopté par l'ensemble des régions de France³⁰. Pour autant, il paraît difficile d'affirmer que le réseau associatif incarne la société civile guyanaise.

²⁴ « Cet objectif premier de cohésion sociale se décline en de multiples aspects dont une dimension de renforcement de la lutte contre l'orpaillage illégal. Ainsi, le 12 juillet 2012, dans le cadre d'une réunion concernant le suivi du PO Amazonie, Président de la Région, le Rodolphe Alexandre, a [...] appelé ses partenaires surinamiens et brésiliens à plus de dialogue et de concertation, notamment autour du problème de l'orpaillage illégal ». Source : P. Auricel, *La lutte contre l'orpaillage illégal aux frontières de la Guyane*, Centre d'Etudes Juridiques Internationales-Institut des Hautes Etudes Internationales (CEJI-IHEI), Mémoire, Paris, 2012-2013.

²⁵ Cf. communication de Mme Sylvia Berté.

²⁶ Cf. les associations citées *supra*, in plan d'action, p. 2.

²⁷ Agrément obtenu via le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.

²⁸ Sur les dangers causés par l'exploitation aurifère et dans la perspective d'une exploitation pétrolière en Guyane, v. sites du WWF-Guyane et de Guyane Nature Environnement.

²⁹ Cette loi-cadre sur la biodiversité, fondée sur les grands principes de l'APA, consacrera un volet spécifique à la Guyane. Elle doit être discutée au cours du dernier trimestre 2013.

³⁰ Dans le cadre de la stratégie nationale de la biodiversité, la DEAL a organisé des ateliers de travail à cet effet.

Le discours associatif souvent militant, toujours pédagogue, semble faire péniblement écho au sein de la société civile guyanaise. La grande majorité des citoyens consultés expriment une grande méfiance vis à vis de la plupart de ces associations dont le travail est injustement assimilé à une manœuvre d'embrigadement visant à convaincre de « mettre la Guyane sous cloche ». A vrai dire, c'est au gré des intérêts en présence que l'opinion publique adhère ou pas au militantisme écologique. La controverse sur le permis minier accordé à la société REXMA en 2012 l'illustre bien³¹.

Quant à la recherche scientifique, elle inspire également de la méfiance au sein de la société civile. Selon les citoyens guyanais et certains professionnels, les chercheurs ont longtemps utilisé la bio-prospection comme un moyen détourné de piller les ressources génétiques sur le territoire guyanais. A cet égard, les pouvoirs publics régionaux réclament ardemment que la législation à venir garantisse les retombées économiques locales issues de la bio-prospection, selon les principes internationaux de l'APA définis dans le Protocole de Nagoya signé en 2010³².

5) Les difficultés rencontrées à propos de la gouvernance du Parc Amazonien

Le Parc amazonien de Guyane, créé en 2007³³ représente la plus grande aire protégée de l'Union Européenne en milieu tropical³⁴. Il s'agit d'un vaste ensemble de forêt primaire d'une exceptionnelle biodiversité, en bon état de conservation, situé dans la partie sud de la Guyane. Il représente une surface totale de 3,39 millions d'hectares, englobant dans son périmètre les communes de Camopi, Maripasoula, Papaïchton, Saint-Élie et Saül ainsi que les bassins versants des plus grands fleuves de Guyane dont le Maroni et l'Oyapock, respectivement frontaliers avec le Surinam et le Brésil.

La gouvernance du PAG s'organise autour de trois entités :

- Le Conseil d'administration (CA), instance décisionnaire, présidée par le maire de Saül. Il se compose de 43 membres représentant l'Etat, les autorités territoriales et les autorités coutumières et des personnalités investies d'une mission culturelle, environnementale ou socio-économique locale.
- Le Conseil scientifique (CS), instance consultative, présidée par le Directeur de l'UMR Ecofog. Il assure un rôle d'appui et d'expertise auprès du Conseil d'Administration. Ses 27 membres sont des personnalités qualifiées dans les sciences de la vie et de la Terre et les sciences humaines et sociales : ils sont nommés par le Préfet.

³¹ V. le détail de la question *infra*.

³² Protocole de Nagoya sur l'Accès aux ressources et le Partage des Avantages tirés de la biodiversité, adopté par la Conférence des nations unies sur la diversité biologique en 2010.

³³ Décret n° 2007-266 du 27 février 2007.

³⁴ Le projet de Parc National de la Guyane résulte de l'engagement de la France lors du Sommet Mondial de Rio en 1992. Il permettrait la conservation notamment du milieu forestier du Sud Guyanais en continuité avec le parc national du *Tumuc Humac* au Brésil, tout en garantissant un développement économique, social et culturel adapté au territoire et aux populations concernées.

- Le Comité de Vie Locale (CVL), instance consultative, présidée par la représentante des habitants de Camopi. Mise en place depuis avril 2011, cette instance se compose de 21 membres repartis dans deux collèges, l'un représentant des usagers, organismes, associations et personnalités, l'autre regroupant les représentants des habitants. Ils s'expriment sur l'animation de la vie locale, sur l'application de la réglementation du Parc et sur la mise en œuvre de sa charte. Ils s'appuient notamment sur les « conseils d'habitants » mis en place au sein des 11 bassins de vie des territoires concernés par le PAG³⁵.

Cette configuration est conforme à la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux³⁶ contenant des dispositions spécifiques au Parc Amazonien de Guyane qui préservent les modes de vie traditionnels des populations autochtones et garantissent la représentativité des autorités coutumières au sein du Conseil d'administration du PAG. Dans le droit fil de cette philosophie de protection identitaire et culturelle, la mission du PAG consiste à « (...) préserver le patrimoine naturel, valoriser les cultures locales et accompagner les communautés d'habitants dans la définition d'un projet de territoire et de développement durable et ce, dans le respect de leurs modes de vie. Ainsi ce projet s'élabore dans l'écoute et la concertation avec les populations »³⁷.

Au-delà de ces assertions textuelles, deux questions méritent d'être confrontées à la réalité des faits. Comment s'articulent les objectifs de la mission de DD au sein du PAG ? Comment s'organisent les pouvoirs au sein des trois instances du PAG ?

Les débats tenus en mai 2013 au cours du dernier Conseil scientifique du PAG, témoignent de la volonté de mener une véritable politique intégrée de DD, fondée sur un juste équilibre entre les valeurs environnementales, les usages culturels et les besoins socio-économiques des populations concernées³⁸. Mais l'observation de l'actualité guyanaise dénote qu'il est difficile de parvenir à un consensus au sein du Conseil d'administration. Une partie de ses membres dénonce le déséquilibre des pouvoirs au sein du PAG, stigmatisant ainsi le caractère factice des intentions de préservation du patrimoine naturel, de protection et de concertation des populations.

³⁵ Source : site web du PAG.

³⁶ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

³⁷ Site web du PAG.

³⁸ Par exemple, bilan sur les programmes naturaliste du PAG : 1 – « étude de la faune chassée et des pratiques cynégétiques », 2 – « Accompagnement des populations du Maroni à l'expression de la gouvernance coutumière de chasse », CS du PAG, 14 mai 2013 ; Etude sur les « dynamiques territoriales et revendications identitaires des Amérindiens *Wayampi et Teko* de la commune de Camopi », I. Trischt, UMR Ecofog, CS du PAG, 15 mai 2013.

IV – LES DIFFICULTES D'EXERCER UNE MISSION DE DD AU SEIN D'UN ESPACE PROTEGE

Au cœur de la polémique, l'exploitation aurifère (légale et illégale) et la Charte des territoires du PAG laissent une profonde amertume au sein de l'opinion publique guyanaise.

1) **Le sentiment d'insécurité demeure face à la persistance de l'orpaillage illégal sur le territoire du Parc Amazonien**

A propos de la lutte contre l'orpaillage illégal, la création du PAG avait suscité de légitimes espérances de mieux-être au sein des populations autochtones convaincues que l'appareil répressif porterait ses fruits. Or, malgré le renforcement des moyens matériels et humains mis en œuvre par l'Etat³⁹, ceux-ci demeurent insuffisants. Il existe encore de nombreux sites clandestins qui nuisent gravement à l'équilibre des écosystèmes et à la sécurité des populations autochtones⁴⁰.

2) **Le sentiment de mainmise étatique prévaut face aux conditions de la délivrance d'un permis d'exploitation aurifère dans la zone d'adhésion du Parc Amazonien**

Est en cause, un permis d'exploitation aurifère accordé en 2012, sur la Crique Limonade, située dans la zone d'adhésion du PAG, à proximité du village de Saül⁴¹.

En 2006, la société REXMA avait déjà formulé une demande de prospection et, par extension, d'exploitation aurifère sur le territoire de la commune de Saül. La municipalité avait alors refusé que la société s'installe à moins de vingt kilomètres du bourg. La demande de la société REXMA avait donc été refusée. Par la suite, le conseil municipal de Saül a revu son « périmètre de sécurité » à la baisse : il s'est prononcé pour un rayon de dix kilomètres autour du bourg.

En août 2012, le Ministre du Redressement Productif a finalement délivré un permis d'exploitation aurifère à la société REXMA qui envisage de s'implanter à 3,5 kilomètres de la

³⁹ A partir de 2002, les opérations Anaconda suivies, à partir de 2008, des opérations Harpie. Les opérations Anaconda, consistaient pour la gendarmerie nationale française, après repérage des sites clandestins par hélicoptère à intervenir immédiatement pour détruire tout le matériel indispensable à l'exploitation aurifère (destruction des groupes électrogènes, des pirogues, confiscation du mercure, du carburant, etc.). Quant à l'opération Harpie, lancée officiellement par le Président de la République en février 2008, devenue pérenne à partir de mars 2010, elle est menée conjointement par les forces de gendarmerie, les forces armées en Guyane (FAG), la police, les douanes, la justice, la Police de l'Air et des frontières (PAF), l'immigration ainsi que les organismes composant l'Observatoire de l'Activité Minière (l'OAM) à savoir l'ONF (Office National des Forêts), le PAG (Parc Amazonien de Guyane), l'ONFCS (Office National de la Faune et de la Chasse Sauvage), la DEAL, le BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières), la DAF (Direction de l'Agriculture et des Forêts), sous l'autorité du préfet de Guyane qui en assure la coordination.

⁴⁰ Déforestation, pollution des rivières au mercure. Effets dévastateurs sur la santé des populations amérindiennes, recrudescence des suicides des populations amérindiennes, trafic d'alcool, de prostitution, etc.

⁴¹ Publication de l'arrêté ministériel, JO, 11 déc. 2012.

commune de Saül, celle-ci n'ayant pas été consultée par le Ministère⁴². Cette décision a suscité de vives critiques de la part des habitants de Saül, des associations de environnementales et des élus locaux. Plusieurs arguments sont invoqués :

- Ce permis d'exploitation est *a priori* incompatible avec le Schéma Départemental d'Orientation Minière (SDOM) qui classe cette zone interdite à l'exploitation minière⁴³.

- Cette décision va à l'encontre de la politique de valorisation de la biodiversité menée par les élus locaux⁴⁴ et les habitants de la commune de Saül. Le site est en effet une zone d'activités éco touristique paradisiaque qui abrite une forêt exceptionnelle, très appréciée des botanistes, propice aux randonnées pédestres, au canoë, etc.

- Cette décision a été accordée par l'Etat sans aucune concertation avec les populations concernées. Cette question renvoie directement au mode de gouvernance du PAG. En effet, le maire de Saül, opposé en première ligne à cette décision d'exploitation, est aussi le Président du CA du Parc amazonien. A la fois représentatif d'une commune à vocation éco-touristique et d'une instance décisionnaire d'un espace protégé, on s'étonne qu'il n'ait pas pu influencer sur la prise de décision pour faire respecter une décision de son conseil municipal, qui plus est, compatible avec les règles d'aménagement du SDOM.

En juillet 2013, le cas REXMA subit un rebondissement : le permis d'exploitation a été suspendu, suite à l'ouverture d'une enquête préliminaire pour faux et usage de faux, en juillet 2013⁴⁵. La société REXMA, soutenue par la Chambre de commerce guyanaise et la Fédération des opérateurs miniers de Guyane (FédomG), est donc dans l'expectative.

Indépendamment de ce rebondissement au pénal, la question du DD apparaît comme un sujet sensible, en proie à des conflits de pouvoirs entre l'Etat et les communes au sein du PAG. Selon les populations concernées, si dans le contexte d'un espace protégé, les objectifs de préservation de la biodiversité et de concertation populaire semblent au cœur des préoccupations, en pratique, il n'en est rien. Certes, l'exploitation aurifère tout comme l'éco-tourisme constituent deux formes d'exploitation des ressources naturelles de la Guyane, toutefois, dans le droit fil de la stratégie nationale de la biodiversité, il paraissait plus pertinent que le permis d'exploitation minière soit refusé pour laisser la priorité à l'éco-tourisme. En effet, si ce permis d'exploitation était finalement délivré dans la légalité, il serait accordé pour une période de quatre ans non renouvelable⁴⁶, alors qu'il pourrait endommager l'environnement et les écosystèmes de manière irréversible.

⁴² Source : France Guyane, 4 janvier 2013.

⁴³ Le Schéma Départemental d'Orientation Minière (SDOM), en vigueur depuis le 1er janvier 2012, avait fait l'objet d'une large concertation avec toutes les parties prenantes dont la Fédération Nicolas Hulot (FNH).

⁴⁴ V. notamment Communiqué Parti Socialiste Guyanais, Cayenne, 6 sept. 2013.

⁴⁵ « Sur la base d'une dénonciation anonyme, le procureur a ouvert une enquête préliminaire pour « faux », en juillet. Il soupçonne l'entreprise d'avoir fourni un document falsifié pour obtenir l'autorisation d'exploiter une mine d'or à Saül », Source : France Guyane, 30 août 2013.

⁴⁶ « (...) le permis de REXMA est valable, car instruit au préalable de ces décisions locales. Il ne sera toutefois pas renouvelé à l'issue de son délai de 5 ans (octobre 2017), car à cette date le SDOM s'imposera à lui. Sur les huit tonnes d'or estimées par REXMA, 3,5 sont encore réalisables sur les 4 années restant à ce permis "Limonade" ». Source : AFP.

3) Le sentiment d'insatisfaction persiste face aux conditions d'élaboration de la Charte du Parc Amazonien

Le PAG a entrepris l'élaboration d'une Charte des territoires qui définit un projet de DD applicable aux communes signataires pour une période de dix ans. L'élaboration de cette Charte a fait l'objet d'une vaste concertation de tous les acteurs concernés (CA, CS, CVL du PAG, conseils d'habitants, autorités coutumières, communautés d'habitants, socio-professionnels, acteurs institutionnels, etc). Pourtant, le document final, approuvé par le CA du PAG le 18 avril 2013, a déclenché de vives polémiques sur l'exercice du pouvoir au sein du PAG. En avril 2013, portant la voix de leurs administrés, les maires de Saint-Elie et de Camopi, ont démissionné du CA du PAG. Soutenus notamment par le Mouvement de Décolonisation et d'Emancipation Sociale (MDES), ils dénoncent une concertation de façade qui masquerait une forme d'accaparement étatique du pouvoir sous couvert de protection de la nature. D'ailleurs, dans l'outre-mer français, cette réprobation de la Charte d'un parc national n'est pas propre à la Guyane. En Guadeloupe, un collectif des habitants de la commune de Bouillante y a vu une « perte de souveraineté et des traditions »⁴⁷.

Quant au Président du CA du PAG, bien qu'ayant désapprouvé le manque de concertation à propos du permis minier⁴⁸, il ne partage pas cet avis à propos de la Charte. Il a déploré les deux démissions en rappelant l'esprit de concertation qui règne au sein du CA et les bienfaits de l'adhésion communale à la Charte⁴⁹.

En conclusion, au cours de ces deux missions, il règne une impression générale de manque de consensus. Quelle que soit la majorité politique au pouvoir, qu'il s'agisse de gestion d'espaces protégés ou pas, la gestion du DD en Guyane demeure une question épineuse où l'opinion publique guyanaise garde le sentiment d'un profond décalage entre les intentions conciliatrices affichées par l'Etat et l'exercice du pouvoir de décision qu'il juge tendancieux.

⁴⁷ Sur les critiques opposées à la Charte des territoires du parc national de Guadeloupe par les habitants de la commune de Bouillante, v. « des habitants disent non à la charte du Parc national », France Antilles Guadeloupe, 8-9 déc. 2012, p. 17.

⁴⁸ V. *supra*, 2) « Le sentiment de mainmise étatique prévaut face aux conditions de la délivrance d'un permis d'exploitation aurifère dans la zone d'adhésion du PAG ».

⁴⁹ A préciser si besoin.

V – LES PROPOSITIONS

Au terme des entretiens, plusieurs propositions émergent :

- Mettre en réseau l'ensemble des actions dédiées au développement durable
- Renforcer la politique de valorisation de la biodiversité
- Améliorer la professionnalisation du développement durable et diversifier les actions de sensibilisation auprès du public
- Elaborer une stratégie commune de préservation de la biodiversité sur le plateau des Guyane.
- Envisager une approche comparative des collectivités d'outre-mer dotées d'espaces protégés

1) Mettre en réseau l'ensemble des actions dédiées au développement durable.

La fragmentation des espaces de décision, mise en évidence au cours du séminaire inter-caribéen tenu le 26 avril 2013⁵⁰, est également déplorée par les professionnels guyanais.

La multiplicité des acteurs ayant une mission liée au développement durable donne une vision atomisée des actions menées en la matière. La coordination est insuffisante non seulement entre la politique de l'Etat et celle de la Guyane mais aussi entre les différents acteurs institutionnels et scientifiques impliqués en Guyane.

Du point de vue des professionnels, certains expriment du regret voire de l'exaspération face à la dispersion des actions de DD, parfois concurrentes. Ils souhaitent avoir une vision claire de l'ensemble des projets politiques et scientifiques afin de mutualiser leurs expériences. D'autres confient leur manque de clairvoyance face à la future gouvernance de la collectivité unique.

Du point de vue des citoyens, ils déplorent le manque de loyauté à l'égard des projets menés par les autorités locales : selon eux, nombre d'actions relèvent plus de l'affichage politique que d'une véritable préoccupation de développement durable. Enfin, certains dénoncent le gaspillage de l'argent public résultant des « actions doublons »⁵¹ tandis que d'autres regrettent l'insuffisance des financements qui oblige à interrompre des actions efficaces⁵².

⁵⁰ Intervention de Mr Justin DANIEL, à propos de la difficulté d'articuler les différents niveaux d'intervention.

⁵¹ Projet NET Biôme (coopération entre les PTOM et les RUP) et OCR PLUS (coopération entre les RUP).

⁵² Dans le cadre de l'opération INTERREG III B, le Portail de coopération Guyane Brésil a vu le jour en 2008. Il comprenait plusieurs volets :

- Volet institutionnel : compréhension des circuits de décision au Brésil (organisation fédérale du Brésil) et en Guyane (communauté de communes, Région, département).
- Volet juridique : recensement des textes juridiques brésiliens et français dans 5 domaines (orpaillage, espaces protégés, chasse, pêche, exploitation forestière), travail de concordance des textes et de traduction.
- Volet économique : présentation des filières.
- Volet actualités : Amapa, Amazonie, Brésil, Guyane.
- Volet recherche : identifier les actions de recherche réalisées en Amazonie par Guyanais et Brésiliens dans un but de mutualisation des expériences.

Le portail a fonctionné pendant 2 ans et demi avec un compteur de visites important. Il n'est plus accessible depuis 2010, faute de financement pour en assurer la continuité.