

Débat public sur le projet Montagne d'Or en Guyane

du 7 mars au 7 juillet 2018.

DESCRIPTIF DU PROJET

Un projet industriel d'exploitation d'une mine d'or

La compagnie minière Montagne d'Or (CMO) souhaite exploiter un gisement aurifère primaire en Guyane à 125 kilomètres de Saint-Laurent-du-Maroni. Ce projet intégré, sur 800 hectares, comprend une mine à ciel ouvert, une usine de traitement du minerai, les verses à stériles, le parc à résidus décyanurés et une base de vie pour 500 personnes. Le projet nécessite l'aménagement d'une piste d'accès et la création d'une ligne électrique de 120 kilomètres. Le montant prévisionnel des investissements est de 782 M€. Le projet devrait, selon le maître d'ouvrage, créer 750 emplois directs et 3 000 emplois indirects durant sa période d'exploitation de 12 ans.



CHIFFRES DU DÉBAT

Une mobilisation importante et fracturée

Les spécificités de ce débat et du territoire guyanais étaient peu propices à la mobilisation du public. Ce débat public fut le premier organisé en Guyane par la Cndp.

La Commission particulière du débat public (Cpdp) a privilégié une approche très territorialisée dans les zones les plus concernées par le projet, y compris des villages de l'Ouest Guyanais. Le projet se situe à plus de 125 kilomètres de Saint-Laurent-du-Maroni dans des zones peu habitées dont les populations ne sont pas familières avec les procédures de participation. Plus encore, ni le Maître d'ouvrage, ni la Collectivité territoriale n'ont été porteurs de ce débat public, l'un en contestant le principe et l'autre l'organisation par une autorité administrative indépendante nationale. Si le maître d'ouvrage a finalement accepté le principe du débat, sans doute en a-t-il sous-estimé les implications.

Pour autant, 1500 personnes ont assisté aux réunions ou ateliers thématiques, plus de 5900 visites ont été comptabilisées sur la plateforme participative donnant lieu à 232 avis, 211 questions, 39 contributions et 16 cahiers d'acteurs.

Même s'ils sont inférieurs de moitié à ceux observés en moyenne lors des débats publics depuis 20 ans, ces chiffres sont importants compte tenu de la géographie des lieux et de leur sociologie. Plus encore, les avis et questions ont été particulièrement développés et élaborés.

La mobilisation a reflété les fractures de la société guyanaise, fractures cristallisées par un projet débattu depuis plus de 18 mois.

Certains élus et les milieux économiques favorables au projet ont peu participé au débat, en refusant le principe ou conduisant des discussions parallèles dans d'autres enceintes. La partie de la population sensible aux retombées économiques potentielles s'est peu exprimée. Les représentants des populations amérindiennes, associatifs ou chefs coutumiers, ont généralement exprimé leur opposition à ce projet. Tandis que les populations bushinenge ou hmong ont été moins présentes, malgré la traduction des documents.

Le débat a largement dépassé les frontières de la Guyane. La participation numérique a été internationale, et, pour ce qui est de la France, majoritairement le fait de métropolitains.

BILAN DE L'ORGANISATION DU DÉBAT

PHASE PRÉPARATOIRE

Un débat non souhaité par les décideurs

La présidence de la Cdpd a été confiée à une équipe de 6 personnes dont M. Roland Peylet, Président, et Mme Claude Brevan, experts et praticiens expérimentés du débat public. L'absence totale de liens d'intérêt avec le maître d'ouvrage ou les parties prenantes, ainsi que la neutralité à l'égard du projet, ont été des enjeux majeurs auxquels les acteurs ont été particulièrement attentifs et vigilants. L'équipe comprenait 4 connaisseurs du territoire Guyanais. Il serait opportun que la présidence des Cdpd sur des projets ultra-marins puisse être confiée aux habitants de ces territoires. Cependant, l'absence de lien d'intérêt avec les décideurs locaux doit être une exigence première. La Cndp a été plusieurs fois interpellée sur cette question, comme nous l'avons été lors du dernier débat à la Réunion.

La préparation du débat public comme son déroulement ont été compliqués par les réticences du maître d'ouvrage et des pouvoirs publics à conduire ce débat. Ils ont été contraints de respecter leur obligation légale de demander un débat public avec les citoyens grâce à la saisine de l'association France Nature Environnement. Même si le maître d'ouvrage s'est montré plus coopératif dans le déroulement du débat,

on ne peut que s'étonner du manque de coopération des décideurs compte tenu de l'histoire des projets aurifères en Guyane. Les nombreux entretiens de préparation du débat par la Cdpd ont, en outre, démontré une très grande méfiance de la population à l'égard du maître d'ouvrage et de fortes attentes quant au débat public. Le soutien d'une partie des élus et des milieux économiques au projet, comme l'argument d'un portage totalement privé, ne suffisent pas à légitimer ce projet. Certains décideurs publics ou privés n'ont toujours pas compris que la légitimité légale n'est pas la légitimité sociale.

Le débat a également été compliqué par le degré d'avancement dans la définition du projet. Son opportunité était questionnée, mais il aurait été utilement enrichi par des études plus précises sur ses impacts environnementaux ou ses besoins énergétiques.

Les demandes d'expertises complémentaires sur la cyanuration et les impacts hydro-géologiques sont classiques pour ce type de projet et n'ont pas posé de difficultés particulières.

DÉROULEMENT DU DÉBAT

Le principe d'égalité de traitement des opinions inopportunément questionné

Le déroulement du débat a été sensible mais nous ne considérons pas qu'il fut particulièrement conflictuel au regard de l'expérience de la Cndp. Le maître d'ouvrage a appréhendé la conflictualité et les critiques comme des attaques personnelles et/ou irrationnelles. Elles sont pourtant habituelles pour ce type de projet. Jamais les membres de la Cdpd n'ont eu connaissance de violences autres que verbales, d'entraves au débat, ni craint pour leur sécurité ou celle des représentants de la maîtrise d'ouvrage. La Cndp considère que seule les atteintes à l'ordre public peuvent justifier la fermeture des salles ou l'interruption d'un débat public. Les expressions démonstratives d'hostilité à un projet font partie du débat public.

Une question fondamentale de ce débat public fut son échelle. Par exemple, fallait-il organiser une ou des réunions publiques en métropole? Les partisans du projet souhaitaient un débat uniquement guyanais tandis que ses opposants souhaitaient un débat plus large. Sans doute aurait-il été légitime d'organiser une réunion en métropole sur le principe même de l'exploitation de l'or, sujet qui renvoie à des visions opposées du développement jamais tranchées. La Cdpd a néanmoins accueilli l'ensemble des opinions argumentées sans considérer que les prises de position en métropole étaient moins légitimes.

Les partisans du projet considéraient également, et donc de manière contradictoire avec la position affichée, qu'il n'était

pas utile que des réunions aient lieu en dehors de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni dans les territoires plus reculés, en avançant qu'il n'y aurait pas d'habitants à proximité du projet. La Cdpd a néanmoins veillé à ce que les populations directement intéressées par ce projet, notamment les populations autochtones, amérindiennes ou bushinengués, puissent être informées et s'exprimer.

La réunion locale à Village Pierre avec les chefs coutumiers fut particulièrement utile et ce fut une grave erreur du maître d'ouvrage de refuser d'y assister.

Nous devons reconnaître que notre organisation traditionnelle du débat public n'est pas adaptée à ce type de territoire. Informer de manière exhaustive les populations locales aurait nécessité plus de temps et une réelle implication de la collectivité territoriale et de ses élus pour aller au-devant des populations.

Nous avons particulièrement veillé à ce que toutes les opinions, des élus ou des populations locales, soient considérées avec la même valeur et le même respect. La Cdpd a constaté lors de ce débat le poids d'une hiérarchie implicite entre les différentes populations guyanaises et une volonté de discréditer la parole des populations autochtones. Cette réalité, en totale contradiction avec les principes du débat public portés par la Cndp, n'est pas acceptable.

LES RÉSULTATS DU DÉBAT

SYNTHÈSE DES ARGUMENTS

Des oppositions classiques qui reflètent les divisions de la société

La procédure de débat public a parfaitement accompli son objectif premier, à savoir garantir l'information du public. Ainsi, la population a acquis une bonne connaissance du dossier et a pu identifier plus précisément les questions clés. Sur le fond du projet, les arguments avancés par les partisans et opposants sont classiques. Les partisans font valoir l'intérêt de ce projet pour le développement économique du territoire, ses perspectives en termes d'emploi et l'opportunité d'aménager l'ouest guyanais par la réfection de la piste et l'approvisionnement en énergie qu'il implique. Ils soulignent par ailleurs que le financement privé aura des retombées majeures sur un territoire en quête de projets de développement.

Les opposants se scindent en deux catégories : ceux qui s'opposent au modèle de développement incarné par ce projet et qui refusent le principe même d'en débattre ; ceux qui s'opposent au projet et notamment à ses caractéristiques, s'interrogeant sur les impacts environnementaux, les risques et la réalité de ses retombées économiques et sociales pour le territoire. Ces questionnements sont classiques.

Cette cartographie des arguments est traditionnelle même si la dimension environnementale a été plus marquée que dans les autres débats nationaux sur de grands projets. La spécificité de cette cartographie des arguments est qu'elle recoupe en grande partie les fractures de la société guyanaise et notamment ses divisions ethniques.

CONDITIONS DE FAISABILITÉ

Un projet qui exige des arbitrages politiques préalables

Les opinions exprimées pendant ce débat public étaient généralement hostiles au projet. Il est possible que les partisans aient renoncé à s'exprimer. Plus généralement, il semble que le sujet fut mal posé et mal porté par ses promoteurs. Les réticences au débat affichées par le maître d'ouvrage et la collectivité ont renforcé la méfiance et la suspicion à l'égard de leurs arguments.

Plusieurs questions techniques interrogent fortement la faisabilité du projet. En premier lieu, il n'y a pas de consensus territorial ou national sur le principe de l'exploitation des mines d'or. En deuxième lieu, la faisabilité technique repose sur l'aménagement de la piste, longue de plus de 120 kilomètres dont il n'est pas certain qu'elle puisse supporter durablement le volume du trafic et l'approvisionnement énergétique du complexe industriel envisagés. L'absence de réponses jugées réalistes à ces deux critiques remet en question la crédibilité du projet. En troisième lieu, le maître d'ouvrage n'a pas su rassurer sur sa capacité à maîtriser les risques inhérents à ce type de projet industriel.

La question des impacts environnementaux n'a pu être correctement éclairée faute d'étude d'impact. Nous sommes régulièrement confrontés à ce problème lors des débats publics. Les porteurs de projets fournissent toujours des évaluations économiques, jamais ou rarement d'évaluations

environnementales précises. Or, la population est de plus en plus sensible à cet enjeu. Il est bien difficile de se prononcer sur l'opportunité d'un projet sans ces données environnementales, ce qui impliquerait une collaboration plus étroite entre la Cndp et l'Autorité environnementale. Plus généralement, un débat sur l'opportunité et les conditions de l'exploitation de l'or en Guyane aurait été un préalable utile. L'abandon du projet de la montagne de Kaw, puis l'élaboration du schéma minier, confirment qu'il n'existe pas de doctrine partagée claire sur l'exploitation de l'or. Or, une partie des opposants au projet Montagne d'Or ont affirmé qu'ils n'étaient pas opposés à l'exploitation de l'or mais à ce qu'ils jugent être un « méga projet industriel ».

De nombreuses questions auraient dû être débattues avant d'engager un débat public sur ce projet spécifique : doit-on exploiter les mines d'or ou uniquement l'or alluvionnaire ? L'exploitation doit-elle être contrôlée par des acteurs publics ? Quelles techniques d'exploitation sont jugées acceptables ? Quelles conditions d'emploi et retombées économiques sont attendues ?

Enfin, nous ne saurions ignorer combien ce débat public fut traversé par les clivages profonds de la société guyanaise, plus particulièrement entre les populations dites « autochtones » et les dirigeants économiques ou politiques.





Chantal Jouanno
Présidente de la Cndp

LE RÔLE DE LA CNDP

La Cndp est une autorité administrative indépendante, créée en 1995, pour veiller au respect des droits à l'information et à la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La Cndp ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Instance collégiale de 25 membres (élus, magistrats, représentants de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité. Les valeurs de la Cndp sont l'indépendance, la neutralité, la transparence, l'égalité de traitement des opinions et l'exigence d'argumentation.

ENSEIGNEMENTS CLÉS DE CE DÉBAT

Premier enseignement, l'incompréhension par les maîtres d'ouvrage privés des fondements du débat public. La Cndp doit, de plus en plus souvent, traiter avec des acteurs privés réticents au débat public. À l'exception des grandes maîtrises d'ouvrage accoutumées à l'exercice, les grands acteurs industriels ont une approche technico-économique qui n'intègre pas les conditions de faisabilité sociale, conditions dont ils considèrent qu'elles sont de la responsabilité des décideurs publics, notamment politiques.

Ils envisagent le débat public uniquement comme outil pédagogique, non comme une arène d'argumentation. Ce débat montre que la Cndp doit mener une campagne d'information plus active auprès des acteurs privés sur les fondements du débat public.

Deuxième enseignement, la nécessaire implication de tous les décideurs. Par ailleurs, si les projets sont légalement portés par des maîtres d'ouvrage privés, il existe bien une maîtrise d'ouvrage publique « cachée » qui aurait toute sa place dans la conduite du débat. En l'espèce, la collectivité territoriale de Guyane comme l'État Français sont des décideurs majeurs du projet, ne serait-ce que par l'exigence d'approvisionnement énergétique, mais plus encore dans leur responsabilité à définir les conditions d'exploitation des ressources de notre territoire national. Les ordonnances modernisant les principes de la concertation et du débat public ont porté une vision intégrée des projets soumis à la concertation. Elles auraient dû pousser la

logique plus loin en imposant que tous les décideurs soient parties prenantes au débat.

La Commission a dû adapter les modalités d'organisation du débat public compte tenu des modes d'expression locaux privilégiant l'oral et des difficultés d'accès à ces lieux reculés.

Cette adaptation est parfaitement normale pour la Cndp dont l'objectif premier est l'information la plus large et le recueil d'opinions argumentées les plus diversifiées. Il est, par contre, anormal que la Commission soit confrontée à des positions discréditant ou dévalorisant la parole des populations autochtones. Deux arguments sont avancés : ils ne seraient pas concernés puisqu'ils n'habitent pas à proximité immédiate du lieu d'implantation du projet ; ils n'auraient pas une opinion argumentée. La Commission considère ces positions comme inacceptables, contraires à l'unité de la République et aux principes fondamentaux de la participation. Il est de la responsabilité des décideurs, notamment publics, d'accorder la même valeur à toutes les opinions.

Troisième enseignement, identifier la bonne question. Bien que la Cndp ne dispose pas du droit d'auto-saisine, il aurait été nécessaire d'interpeller le Gouvernement et la Collectivité Territoriale sur l'opportunité de conduire un débat préalable concernant les modalités d'exploitation de l'or en Guyane. Ce projet, quelles que soient ses qualités, ne saurait progresser sans une clarification des choix nationaux sur l'exploitation de l'or.

Consultez le compte rendu du débat public et les archives du débat sur le site de la Cndp

Directrice de publication : Chantal Jouanno

Mise en page : Euro2C

Impression : Euro2C

Crédits photographiques : Vernier/JBV NEWS

Couverture : © Montagne d'Or



244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T +33 (0)1 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr

UNE ÉQUIPE À VOTRE ÉCOUTE
Retrouvez-nous sur : www.debatpublic.fr

Suivez-nous sur :