

**Conseil général de l'environnement et du
développement durable**

AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Avis n° 2009-10

*Avis délibéré de l'Autorité environnementale
sur le projet de
Schéma directeur d'orientation minière de la Guyane*

Avis établi lors de la séance du 12 novembre 2009
de la formation d'autorité environnementale du CGEDD

Dossier SIGMANET n° 00-7030-01

L'Autorité environnementale¹ du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), régulièrement convoquée par son président le 4 novembre 2009, s'est réunie le 12 novembre 2009 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de Schéma directeur d'orientation minière (SDOM) de Guyane.

Etaient présents et ont délibéré : Mmes Guerber LeGall, Guth, Jaillet, MM. Badré, Caffet, Creuchet, Lafont, Lagauterie, Laurens, Lebrun, Merrheim, Rouques, Vernier

Etaient absents ou excusés: Mmes Bersani, Momas, M Rouer

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet de SDOM de Guyane.

M. François Letourneux, membre de l'AE et par ailleurs président du Comité français de l'UICN, a signalé que l'UICN associée à d'autres ONG avait demandé des modifications au projet de SDOM par deux courriers publics adressés d'une part au Président de la République et d'autre part au CGEDD à l'attention de l'AE. Il a choisi de ne pas participer à la délibération ni au vote

*
* *

L'AE a été saisie par courrier du préfet de la région Guyane daté du 11 septembre 2009 et parvenu le 14 septembre 2009, pour avis sur l'évaluation environnementale du projet de Schéma directeur d'orientation minière de la Guyane (SDOM), dont l'élaboration accompagnée d'une évaluation environnementale est prescrite par l'article 60 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 sur le développement économique des outre-mer.

Cette saisine était accompagnée de deux documents:

- un « projet de Schéma départemental d'orientation minière de la Guyane », document de 60 pages daté du 7 juillet 2009, sous en-tête de la préfecture de la Guyane*
- un rapport intitulé « Evaluation environnementale du Schéma directeur d'orientation minière de la Guyane », document de 152 pages sous en-tête de la DIREN Guyane, portant la mention « A 54945 version B »*

C'est à ces deux documents constituant la saisine qu'il est fait référence dans le présent avis.

La saisine étant conforme aux dispositions de la loi précitée et de l'article L.122-6 du code de l'environnement auquel elle se réfère, il en a été accusé réception le 14 septembre 2009. L'AE dispose d'un délai de trois mois à compter du 14 septembre pour donner son avis sur l'évaluation environnementale du SDOM. Elle a notamment consulté les directions centrales du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et recueilli leurs observations sur le projet examiné.

Sur le rapport de MM. Michel BADRÉ et Marc CAFFET, et après en avoir délibéré, l'Autorité Environnementale a adopté l'avis suivant, présenté sous la forme d'une synthèse accompagnée d'une annexe technique:

1 Ci-après désignée par AE

Synthèse de l'avis

L'AE tient d'abord à mentionner qu'elle a eu connaissance des évolutions institutionnelles envisagées actuellement pour la Guyane en matière de répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités. L'AE estime qu'une telle évolution, si elle modifie les compétences en matière d'exploitation minière ou de politiques d'environnement, d'équipement ou d'urbanisme, n'affectera pas pour autant l'analyse des enjeux et des impacts environnementaux, qui constitue son champ de compétence propre. Le présent avis est donc présenté sans préjuger de la répartition des compétences politiques dans les décisions à prendre : il s'adresse aux autorités publiques concernées par ces politiques, quelles qu'elles soient à l'avenir, et au public dans le cadre de sa participation à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Conformément à la directive 2001/42 dite « directive plans et programmes », l'AE a examiné d'une part au titre de l'article 5 de la directive « les incidences notables probables de la mise en oeuvre » du projet de SDOM sur l'environnement, et d'autre part au titre de l'annexe I la qualité du rapport d'évaluation environnementale.

1 - Incidences notables probables de la mise en oeuvre du projet de SDOM sur l'environnement

Le zonage du SDOM repose sur une méthode de hiérarchisation des enjeux, conduisant à classer les terrains en cinq catégories quant aux possibilités d'exploitation : exploitation et prospection interdite, exploitation interdite mais prospection possible, exploitation autorisée sous contraintes fortes, exploitation autorisée sous contraintes faibles, exploitation dans le cadre du droit commun.

L'AE estime que ce zonage, reposant sur une évaluation collective des enjeux effectuée par la communauté scientifique locale, est pertinent pour un programme global tel que le SDOM, dans l'état actuel, très lacunaire, des connaissances en matière de prospection minière d'une part, de biodiversité d'autre part.

Il ne permet cependant pas de prévoir, même approximativement, la localisation et l'intensité effectives des impacts environnementaux directs ou indirects, à l'intérieur de la surface importante a priori ouverte à l'exploitation minière, aux conditions du droit commun (35% de la surface de la Guyane) ou sous contraintes faibles ou fortes (20% de la surface)

L'AE préconise, pour limiter les risques de dommages importants résultant d'une extension non maîtrisée des zones d'exploitation et de leurs impacts induits, d'intégrer dans les dispositions du SDOM les quatre prescriptions suivantes :

1. Rendre obligatoire, là où ils n'existent pas encore, la réalisation d'inventaires de biodiversité simultanés à la prospection minière, les titres miniers ou autorisations d'exploiter accordés ensuite tenant compte de leurs résultats ;

2. Refuser les autorisations d'exploitation dont la demande ne serait pas accompagnée, au titre de l'évaluation environnementale « projets » (étude d'impact), d'une analyse fiable des effets directs (notamment sur l'eau et la biodiversité) et des effets cumulatifs directs ou indirects (notamment par les infrastructures et l'urbanisme) du projet par rapport aux exploitations proches déjà autorisées. En tout état de cause, les contraintes « de premier niveau » ou « fortes » applicables aux exploitations devront faire l'objet d'un cadre réglementaire, allant évidemment au-delà des obligations de droit commun; en particulier, ce cadre devrait définir les mesures réglementaires permettant de limiter les effets des exploitations alluvionnaires

sur la pollution ou le régime des eaux: la concertation menée dans le cadre de la préparation du SDOM ayant défini les conditions d'un compromis jugé acceptable entre activité socioéconomique et impacts environnementaux, il importe de leur donner une valeur réglementaire.

3. Mettre en place, entre tous les acteurs publics concernés, un dispositif de suivi permanent de la mise en œuvre du SDOM comprenant les outils (choix des indicateurs de suivi, désignation du responsable du système d'information géographique à mettre en place et des modalités de publication du suivi), **et le système de gouvernance collective nécessaires, y compris la concertation avec les parties prenantes (collectivités, représentants coutumiers, acteurs socioprofessionnels, associations, etc.)** pour permettre l'adaptation aux éventuelles dérives constatées ou aux progrès des connaissances en matière de ressources minières ou de biodiversité.

4. Prévoir un bilan d'évaluation à périodicité courte (cinq ans) et le cas échéant une révision concertée, du SDOM, du SAR et des documents d'urbanisme locaux (SCOT et PLU) pour assurer la cohérence entre les développements miniers et la maîtrise des infrastructures et de l'urbanisation qui les accompagnent.

II - Le rapport d'évaluation environnementale

Afin d'améliorer l'information du public lors de la mise à sa disposition du projet de SDOM, l'AE recommande d'apporter au rapport d'évaluation environnementale les principales améliorations suivantes, destinées à en améliorer la conformité avec les prescriptions réglementaires qui s'y rapportent:

5. expliquer les limites scientifiques de l'analyse des enjeux, base retenue pour le zonage

6. clarifier la présentation des scénarios alternatifs, en particulier sur les points suivants:

- explication des pourcentages des "impacts positifs" et "impacts négatifs", notamment pour le scénario SAR 2002 et un éventuel scénario complémentaire SAR 2009
- méthode de prise en compte des effets induits (infrastructures, urbanisme) et des effets cumulatifs d'autorisations voisines
- analyse des impacts socio-économiques négatifs d'une limitation de l'exploitation alluvionnaire, limitation qui semble apporter des impacts environnementaux positifs importants.

7. définir complètement le dispositif de suivi, tant dans les outils (intégrant les effets induits: infrastructures, urbanisme, etc., ainsi que la valeur initiale et les valeurs objectifs des indicateurs proposés) que dans le mode de gouvernance (modalités de compte-rendu, et de concertation entre les autorités concernées sur les décisions à prendre)

8. adapter le résumé non-technique, en fonction des recommandations qui précèdent

Parmi ces huit recommandations, l'AE estime que celles relatives à la mise en place d'un dispositif de suivi performant permettant les prises de décision nécessaires (recommandations 3, 4 et 7) sont les plus importantes, compte tenu de la méthode retenue pour le zonage, des incertitudes actuelles en matière de localisation future des exploitations, et de la liaison indispensable entre les décisions relatives à l'exploitation minière et celles relatives aux infrastructures et à l'urbanisme.

Annexe technique

1 Contexte

1.1 Le SDOM: historique et état d'avancement actuel

Le contexte historique et socio-économique de l'exploitation minière, notamment aurifère, en Guyane est présenté de façon détaillée au chapitre 1 du SDOM. Il n'est pas repris ici. L'AE rappelle seulement les éléments de contexte suivants :

-l'activité minière est, en Guyane, exclusivement consacrée à l'or. Le territoire guyanais recèle vraisemblablement d'autres ressources minières exploitables, qui ne se traduisent à ce jour que par des indices de surface. Le zonage du SDOM étant bâti sur l'analyse de la sensibilité des différents milieux, ce document, son évaluation environnementale et le présent avis ont une portée qui s'adresse indifféremment à l'or et aux autres substances potentiellement exploitables dans le futur. L'activité aurifère représente des enjeux socio-économiques importants pour la Guyane, dans un contexte physique et social difficile caractérisé actuellement par beaucoup d'exploitations illégales, -les enjeux environnementaux directs (notamment par les impacts sur la qualité des eaux et la biodiversité) et indirects (par l'extension des réseaux de desserte et de l'urbanisation) en sont également très forts, dans un massif où la biodiversité est d'une qualité exceptionnelle, reconnue au niveau mondial,

-l'élaboration du SDOM fait suite à une décision de principe prise après le refus d'exploiter signifié à une société canadienne, sur le site de la montagne de Kaw. Une mission préparatoire confiée en 2008 au préfet Yves Mansillon a réuni les bases de l'actuel projet de SDOM, dans le cadre d'une concertation avec l'ensemble des parties prenantes de Guyane, sur une durée d'environ un an. Cette élaboration a dû prendre en compte le caractère très incomplet des connaissances à la fois sur le potentiel de ressources minières et sur la richesse des différents milieux et de la biodiversité.

-la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a défini la nature et la procédure d'élaboration du schéma minier, en introduisant dans son article 60 l'article 68-20-1 du code minier qui dispose :

« Dans le département de la Guyane, le schéma départemental d'orientation minière de la Guyane définit les conditions générales applicables à la prospection minière, ainsi que les modalités de l'implantation et de l'exploitation des sites miniers terrestres. A ce titre, il définit, notamment par un zonage, la compatibilité des différents espaces du territoire de la Guyane avec les activités minières, en prenant en compte la nécessité de protéger les milieux naturels sensibles, les paysages, les sites et les populations et de gérer de manière équilibrée l'espace et les ressources naturelles. Le schéma tient compte de l'intérêt économique de la Guyane et de la valorisation durable de ses ressources minières. Au sein des secteurs qu'il identifie comme compatibles avec une activité d'exploitation, il fixe les contraintes environnementales et les objectifs à atteindre en matière de remise en état des sites miniers.

Le schéma départemental d'orientation minière de la Guyane est élaboré ou mis à jour par le représentant de l'État dans le département. Le schéma ou sa mise à jour sont soumis à une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-6 du code de l'environnement . Il est mis à la disposition du public pendant une durée d'un mois. Le public est avisé des modalités de consultation au moins huit jours à l'avance.

Le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des observations et des propositions

recueillies, est ensuite transmis pour avis au conseil régional, au conseil général de la Guyane, aux communes concernées et aux chambres consulaires. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de deux mois.

Le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte de ces avis, est approuvé par décret en Conseil d'État.

Le schéma ou sa mise à jour étant approuvés, le représentant de l'État dans le département en informe le public et met à sa disposition le schéma ainsi que les informations mentionnées au 2° du I de l'article L. 122-10 du code de l'environnement .

Dans le cadre défini par ce schéma, le représentant de l'État dans le département peut lancer des appels à candidature pour la recherche et l'exploitation aurifères sur la base d'un cahier des charges définissant, notamment, les contraintes d'exploitation et environnementales propres à chaque zone.

Les titres miniers délivrés en application du présent code doivent être compatibles avec ce schéma. Le schéma d'aménagement régional de la Guyane et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prennent en compte le schéma départemental d'orientation minière. Les documents d'urbanisme prennent en compte ou sont modifiés pour prendre en compte, dans un délai d'un an, le schéma départemental d'orientation minière. Les titres miniers délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur du schéma minier prévu au présent article continuent à produire leurs effets jusqu'à la date d'expiration de leur validité. »

1.2 Le cadre juridique de l'avis de l'AE

L'AE rappelle que son avis, donné ici en application de la directive 2001/45 dite “directive plans et programmes” et de ses textes de transposition en droit français, porte sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de SDOM, et sur la qualité de l'évaluation environnementale établie sous la responsabilité du pétitionnaire, au regard des prescriptions fixées par la directive en la matière.

Cet avis ne porte pas sur les orientations politiques qui sous-tendent le projet. Donné à un stade suffisamment précoce de la procédure, et rendu public, il vise à faciliter la participation du public à la préparation de la décision finale, et à permettre une bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans cette décision.

2 La prise en compte de l'environnement dans le SDOM

2.1 La démarche d'élaboration du zonage du SDOM

Dans son principe, la démarche proposée par le préfet Mansillon et reprise par le SDOM consiste à exclure a priori toute possibilité d'exploitation minière dans les espaces naturels protégés (cœur de Parc, réserve naturelle, espaces remarquables du littoral) puis à hiérarchiser et cartographier le reste des territoires au regard des enjeux de protection environnementale, en allant du plus sensible au moins sensible. Deux approches complémentaires ont été menées, et sont traduites par des cartes annexées au SDOM :

- une approche fondée sur la protection de la ressource en eau et des « autres usages du territoire », en particulier les enjeux sanitaires (annexe 4), hiérarchisée de 0 à 14,
- une approche fondée sur la protection et la conservation de la biodiversité (annexe 5), la hiérarchisation allant ici de 0 à 12.

La superposition des cartes ainsi établies a conduit ensuite à proposer une « carte des contraintes » en matière d'exploitation minière, celle-ci étant (cf. carte en annexe 6 du SDOM) :

- interdite, dans les zones à statut de protection ou à enjeux forts selon la démarche menée, soit 45% du territoire (dont 29% pour le cœur de Parc et les réserves naturelles). Sur une partie de cette zone, la prospection peut toutefois être autorisée
- autorisée avec contraintes fortes (cf. ci-après), sur 12% du territoire
- autorisée avec contraintes de 1^{er} niveau sur 8% du territoire
- autorisée aux conditions du droit commun sur 35% du territoire

Ce zonage a été établi à la suite d'un séminaire réunissant, à l'initiative du préfet Mansillon, les représentants de tous les organismes scientifiques spécialisés présents en Guyane, les 6 et 7 octobre 2008.

Les rapporteurs ayant examiné les documents produits lors de ce séminaire, et auditionné le préfet Mansillon, ***L'AE estime que la méthode suivie est pragmatique, et s'appuie sur le meilleur état des connaissances disponibles actuellement. Ses limites résultent précisément de l'état encore très lacunaire des connaissances sur la biodiversité du massif forestier guyanais, comme des connaissances en matière de gisements miniers.***

Le zonage minier est donc défini ici par exclusion, totale ou sous condition, de certaines portions de territoire, le solde étant ouvert à l'exploitation dans les conditions de droit commun. On notera ici² la différence d'approche avec celle suivie dans les documents cartographiques du SAR : ce dernier délimite des zones ouvertes à l'exploitation minière, le solde étant logiquement interdit. La pertinence de cette approche « positive » et non « par défaut » supposerait sans doute une très bonne connaissance a priori des zones économiquement exploitables, qui ne semble pas assurée actuellement.

L'approche retenue ne permet pas de prévoir, à l'intérieur des 55% du territoire où l'exploitation est possible (éventuellement sous contraintes), dans quelles zones elle se développera effectivement. Les effets induits sur l'environnement, résultant principalement de l'ouverture de desserte routière et du développement des constructions qui l'accompagnera, ne peuvent donc être anticipés avec précision. Par ailleurs, ce développement devra être maintenu compatible avec les orientations retenues en matière de connectivité écologique, dans le projet de « trame verte et bleue ».

L'AE souligne que la démarche de zonage retenue implique un dispositif de suivi permanent particulièrement attentif, permettant une adaptation des décisions prises en fonction des impacts environnementaux réels constatés, directs ou induits par les routes et l'urbanisation. Ce point sera repris plus loin.

L'AE note par ailleurs deux points particuliers qui méritent attention:

- à l'échelle des documents disponibles (1/1 250 000, soit toute la Guyane sur une feuille A4), il n'est pas possible de vérifier la conformité du zonage proposé avec certains zonages préexistants, notamment celui des ZNIEFF de type 1 et celui des séries d'intérêt écologique identifiées par l'ONF. Pour ces zonages, les experts scientifiques à l'origine des cartographies d'enjeux du SDOM citées plus haut sont en grande partie les mêmes que ceux qui ont proposé ou défini les zonages naturalistes existants, et ils ont travaillé sur les derniers éléments disponibles. L'AE en déduit que les contradictions sont probablement exceptionnelles, ou liées à des erreurs matérielles. Elle a bien pris note par ailleurs des développements du § 3.3, p. 44 et 45, sur la correspondance entre les différents zonages. ***Elle recommande cependant d'effectuer une vérification de cohérence des zonages avant approbation du SDOM.*** La question de la conformité du zonage minier avec la délimitation du Parc amazonien de Guyane et sa zone d'adhésion a été également évoquée. Sur ce point, l'AE estime pertinente la position exprimée au § 3.3.1 du projet de SDOM;

² indépendamment des questions juridiques liées aux compétences en matière de zonage relevant soit du SAR, soit du SDOM : on se reportera à ce sujet à l'avis délibéré rendu par l'AE le 10 septembre 2009 sur le SAR de Guyane, qui rappelle qu'en application de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 précitée, c'est bien au SDOM qu'il appartient de définir le zonage minier et non au SAR.

- il est prévu d'autoriser la prospection dans certaines zones interdites à l'exploitation (zones cartographiées en vert sur la carte en annexe 6). L'AE a noté (cf. p 50 du SDOM) que cette possibilité ne concerne que la prospection aérienne, pour une exploitation éventuelle ultérieure souterraine, donc en continuité et à partir de zones voisines ouvertes à l'exploitation. L'AE observe que cette disposition lui paraît en effet sans impact environnemental dans les zones interdites à l'exploitation (y compris par effet induit de la prospection, notamment par le réseau routier en cas de prospection terrestre), sous la réserve importante de l'effet possible sur le régime et la qualité des eaux. ***L'AE recommande donc que cette possibilité ne soit ouverte que si l'exploitant peut apporter la preuve de l'innocuité d'une extension souterraine de l'activité minière sur le régime et la qualité des eaux.***

2.2 Les prescriptions techniques dans l'attribution des titres miniers et autorisations d'exploiter

L'encadrement juridique des activités minières de Guyane se conçoit à trois niveaux:

- celui du SDOM et de son zonage, résumés ci dessus,
- celui de prescriptions techniques de portée générale définies par arrêtés préfectoraux, tels ceux qui ont interdit en 2004 l'usage du mercure,
- celui de prescriptions propres à chacun des projets de prospection ou d'exploitation minière.

2.2.1 Les prescriptions du SDOM :

La gradation des contraintes dans les différentes catégories de zones (hors zones interdites ou zones ouvertes seulement à prospection ou travaux souterrains) se traduit par les règles suivantes:

Dans les zones soumises à contraintes fortes :

- Démonstration d'un gisement ou conduite d'une phase de prospection, en préalable à tout projet d'exploitation.
- Obligation d'une étude d'impact pour les autorisations d'exploitation (AEX) délivrées par le préfet et valant autorisation d'ouverture des travaux miniers (AOTM).
- Adhésion de l'exploitant à une charte de bonnes pratiques.
- Engagement à des mesures compensatoires d'intérêt général (réhabilitation d'une zone dégradée, inventaires naturalistes...).

Dans les zones soumises à contraintes de premier niveau :

- Pour les AEX, nécessité d'existence d'un gisement démontré, et d'une notice d'impact renforcée (dont un cadre type est annexé au projet de SDOM)
- Adhésion de l'exploitant à une charte de bonnes pratiques.

Dans les zones autorisées sans contrainte :

- Application de la réglementation "de droit commun" relative aux titres miniers et à la police administrative des travaux miniers.

L'AE approuve une telle gradation, étant considéré qu'il est difficile d'être plus précis dans le cadre du SDOM puisque les caractéristiques et les enjeux de chacune des zones n'ont pu être complètement explicités à ce stade.

Elle considère toutefois que le principal enjeu environnemental de l'exploitation minière dans ces zones concerne les impacts induits, notamment par la desserte routière. Afin d'en limiter les effets, elle **préconise trois compléments** à apporter au SDOM:

- ***l'adhésion à une charte de bonnes pratiques***, mentionnée ci-dessus, présenterait un réel intérêt également dans les zones autorisées sans contrainte, car une telle charte concrétise la volonté des exploitants d'agir dans le respect des milieux naturels. Elle devrait donc être privilégiée;
- les ***notices d'impact*** accompagnant les demandes de titre minier (autres que les AEX) devraient comporter un ***développement particulier sur les impacts liés aux axes de pénétration routière*** dans la forêt; un modèle-type de ce volet des notices d'impact devrait être fixé par arrêté préfectoral;
- il y aurait lieu de ***rappeler dans le SDOM que même dans les zones autorisées sans contrainte, l'attribution d'un titre minier d'exploitation (y compris AEX, titre valant autorisation d'ouverture des travaux miniers) suppose la démonstration de l'existence d'un gisement***, conformément aux règles générales d'attribution des titres miniers.

2.2.2 Les prescriptions de portée générale à adopter localement:

L'AE recommande les mesures suivantes:

- **S'agissant de l'exploitation alluvionnaire**, l'AE constate que la concertation engagée par le préfet Yves Mansillon a conduit à ne pas l'exclure, sauf à provoquer un phénomène d'éviction des petites entreprises locales ou à favoriser un regain de l'orpaillage illégal, et ce malgré les impacts potentiels d'une telle activité.

Il est de ce fait important que les mesures préconisées par le SDOM (alinea 3.2.2.1) pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques, allant en particulier dans le sens d'un encadrement des exploitations en lit mineur ou majeur des cours d'eau, ainsi que des normes de rejets, ***fassent l'objet d'un arrêté préfectoral***.

- **S'agissant de la (des) charte(s) de bonnes pratiques**, issue(s) de documents professionnels, il semble nécessaire de ***leur donner un support réglementaire*** afin que la règle d'adhésion posée par le SDOM soit efficacement opposable aux exploitants miniers. ***L'AE recommande donc qu'elle(s) soi(en)t approuvée(s) par arrêté préfectoral***.

Ces chartes doivent par ailleurs constituer le support de l'approfondissement des réflexions menées par les acteurs guyanais, qui doit être poursuivi. Elles ont vocation à être enrichies et précisées au fur et à mesure du progrès des connaissances sur les ressources minières et les méthodes de leur exploitation, ainsi que sur les caractéristiques des milieux et de la biodiversité. Elles pourraient par exemple à terme comporter des mesures spécifiques à la sensibilité de chaque type de milieux.

2.2.3 Les prescriptions relatives à chaque projet:

Le droit minier distingue deux catégories d'actes réglementaires relatifs aux activités minières:

- d'une part, les titres miniers qui accordent à leur titulaire l'exclusivité du droit de prospection ou d'exploitation; il s'agit des permis exclusifs de recherche (PER) que l'on peut rapprocher des autorisations de recherche minière (ARM) délivrées par l'ONF, des autorisations d'exploitation (AEX), des permis d'exploitation (PEX) et des concessions; le recours à tel ou tel de ces titres est fonction de l'importance et de la durée envisagées pour la mise en valeur d'un gisement.
- d'autre part, à l'intérieur d'un titre minier, les autorisations d'ouverture des travaux miniers (AOTM) qui délivrent le droit effectif de procéder aux travaux et qui encadrent techniquement

l'exercice de ce droit.

Un titre minier ne confère donc pas l'assurance de pouvoir exploiter un gisement (sauf dans le cas de l'AEX qui vaut AOTM), notamment si cette exploitation est incompatible avec la protection des milieux. Le refus opposé au projet d'exploitation dans la montagne de Kaw en est l'illustration.

Chaque autorisation est ainsi accompagnée d'obligations particulières, allant au delà des obligations générales évoquées supra, qui tiennent compte de la nature du gisement, des méthodes d'extraction et de traitement du minerai, des caractéristiques du milieu. Il convient de signaler que cet encadrement réglementaire doit comporter les mesures rendues nécessaires par la mise en oeuvre de la directive communautaire relative aux déchets de l'industrie extractive, en date du 15 mars 2006; il peut également s'exprimer au travers de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement applicable aux éventuelles installations de traitement du minerai qui complètent les chantiers d'extraction.

Il n'est guère possible dans le cadre du SDOM d'entrer dans le détail de ces obligations particulières.

Par contre la perspective d'accorder un titre minier qui ne serait pas suivi de l'autorisation d'exploiter met en jeu la cohérence de l'action publique. De telles situations sont coûteuses en temps, en efforts et en impacts sur les milieux.

Aussi l'AE recommande-t-elle que soient menés, parallèlement aux campagnes de prospection ou de reconnaissance des gisements, des inventaires de biodiversité, avant attribution d'un titre minier d'exploitation. Cette mesure éviterait d'attribuer un titre minier dont il apparaîtrait à l'évidence qu'il ne pourrait être suivi d'une autorisation d'exploiter; elle permettrait également de mieux asseoir les autorisations sur une meilleure connaissance de l'état initial et des intérêts à protéger.

L'AE observe que le projet de SDOM, contrairement au rapport du préfet Mansillon, ne prévoit pas de mesures transitoires, au-delà de l'expiration des titres en cours, pour les zones interdites à l'exploitation (cf. § 3.5, p 49), et n'explicite pas celles qu'il préconise pour les zones qui ne sont pas interdites.

2.3 Les points sensibles

2.3.1 La prise en compte de l'environnement dans l'attribution des autorisations:

- La conduite en parallèle des inventaires de biodiversité et des prospections minières.
- Le contenu des études et notices d'impact qui doivent apporter un soin particulier à la question des effets cumulatifs avec ceux des exploitations déjà autorisées, y compris les effets induits liés à la desserte des chantiers et à l'urbanisation.
- L'encadrement réglementaire des exploitations d'or alluvionnaire.
- Le suivi du respect des obligations fixées aux exploitations.

2.3.2 Les effets induits de l'exploitation minière (desserte routière, urbanisation):

- ***articulation SDOM / SAR*** : comme rappelé plus haut, il appartient au SDOM de fixer les règles de zonage applicables aux exploitations minières. Selon la même loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 dans son article 60, le SAR doit « *prendre en compte* » les dispositions du SDOM.

Aux yeux de l'AE, et quel que soit le caractère juridique plus ou moins contraignant de cette « prise en compte », la question principale porte sur les dispositions relatives aux infrastructures et à l'urbanisation liées aux exploitations minières, mentionnées dans le SAR et dans les documents

d'urbanisme. Cela pose une difficulté objective : en effet, comme indiqué au § 2.1, le type de zonage retenu ne permet pas de savoir à l'avance quelles seront les localisations effectives des exploitations, et donc des dessertes routières et des constructions nécessaires. Sauf à élargir démesurément, à titre de précaution, les zones urbanisables et la liste des infrastructures prévues au SAR³ puis dans les SCOT et les PLU, *cette situation impose aux yeux de l'AE un dispositif de révision périodique du SAR, concerté entre l'Etat et la Région (dans l'état actuel de leurs compétences respectives), pour adapter les politiques d'infrastructures et d'urbanisme à l'évolution réelle des exploitations minières autorisées.* A défaut, la contradiction entre les autorisations minières et les dispositions d'urbanisme constituerait sans doute une forte incitation au non-respect de l'une ou l'autre des réglementations, et à la perte de toute maîtrise publique en la matière.

L'AE appelle donc les autorités publiques concernées (Etat et Région) à mettre en place dès le SDOM un tel dispositif d'adaptation périodique, la périodicité devant être assez courte (cinq ans) pour être efficace.

2.3.3 Le suivi dans le temps (révision du SDOM à 5 ou 10 ans)

Comme indiqué plus haut, le principe de zonage ne permet pas de localiser à l'avance les impacts réels prévisibles, directs ou induits.

Il implique donc de suivre les effets directs (pollution des eaux, et biodiversité) et induits (infrastructures et urbanisation), permettant une adaptation éventuelle des décisions publiques: révision du SDOM au moins tous les 10 ans, avec point intermédiaire à 5 ans, et cohérence avec les documents d'urbanisme. *Cela implique pour l'AE de faire figurer au SDOM les principes de gouvernance retenus à cet effet : modalités de choix de l'opérateur technique chargé de collecter les données et d'en assurer la mise en forme et le suivi sur système d'information géographique, modalités de concertation avec les parties prenantes sur les résultats du suivi, et modalités de concertation entre l'Etat et les collectivités pour assurer la cohérence permanente entre le SDOM, le SAR et les documents d'urbanisme.*

2.4 Améliorations de forme du SDOM

L'AE a observé que la forme de la rédaction du projet de SDOM qui lui a été soumis apparaissait sur certains paragraphes inaboutie (cf. notamment dernier alinéa du § 3.3.1 p 45, 1^{er} alinéa du §3.3.2.2 p 46, 2^{ème} et 3^{èmes} alinéas du § 3.5 p 49, qui préconisent un régime transitoire sans le définir).

L'AE préconise une relecture attentive du projet, pour corrections de ces imperfections, avant mise en consultation.

3 Le rapport d'évaluation environnementale du SDOM

(les remarques qui suivent portent sur le document dit « évaluation environnementale du SDOM », document de 152 pages sous en-tête de la DIREN Guyane, daté d'août 2009)

Sont analysés ci-après les principaux points du rapport, par référence aux prescriptions de la directive 2001/42 en la matière (article 5 et annexe 1)

3 Ce que l'AE ne saurait préconiser, alors qu'elle a au contraire recommandé dans son avis du 10 septembre 2009 sur le SAR de Guyane de les restreindre, notamment pour éviter une possible mise en cause juridique du SAR pour incompétence négative.

3.1 L'état des lieux

Il fait l'objet d'une description longue et très détaillée, p. 23 à 85 du rapport. Cette description débouche sur les tableaux d'enjeux humains, et d'enjeux de protection de la biodiversité, déjà évoqués ci-dessus au § 2.1 et figurant en annexe 5 et 6 au projet de SDOM.

L'AE constate que le *bilan des activités minières passées*, y compris les effets induits de l'activité minière en matière d'ouvertures de pistes ou de constructions, n'est pas très clairement explicité.

Par ailleurs, sans méconnaître aucunement l'intérêt et la qualité de tous les autres développements de cette partie du rapport, *l'AE estime qu'il aurait été utile de rappeler les limites, évidentes et formulées par les membres de la communauté scientifique eux-mêmes devant le préfet Mansillon⁴, de cette double analyse* : devant l'extrême complexité du sujet, il n'y aurait aucune honte à rappeler que la définition d'enjeux hiérarchisés et cartographiés, dans l'état actuel des connaissances dans une partie importante du massif, comporte une part d'approximation ou d'arbitraire importante.

L'AE estime, comme indiqué plus haut que dans l'état actuel des connaissances disponibles (ce qui est bien la règle posée par la directive 2001/42, dans son article 5), l'analyse des enjeux environnementaux et sociaux est pertinente, puisque elle repose sur les propositions actuelles des meilleurs experts de la communauté scientifique spécialisée.

3.2 Les impacts du SDOM, les scénarios alternatifs

Comme indiqué plus haut, la méthode de zonage « par défaut » retenue pour le SDOM, qui est sans doute la seule praticable dans l'état actuel des connaissances, ne permet pas d'évaluer les impacts à l'avance autrement que par un discours qualitatif d'ordre général (donné dans les pages 94 à 100 du rapport)

La définition des scénarios alternatifs comparés dans les pages 101 à 129 a conduit l'AE à s'interroger sur plusieurs points :

- sur les scénarios eux-mêmes : La comparaison avec un « scénario SAR 2009 » (zonage « positif » sur une surface beaucoup plus restreinte, très proche de celle prévue au SAR 2002, mais incluant certaines zones exclues par le SDOM : montagne de Kaw et réserve de Lucifer Dékou-Dékou notamment) aurait pu être intéressante;
- sur la méthode de *comparaison entre scénarios* : les pourcentages obtenus en « impacts positifs » ou « impacts négatifs » ont parfois paru assez mystérieux à l'AE. En particulier, le fait que le scénario 4 (dit « SAR 2002 »), où seulement 4% du territoire est ouvert à l'exploitation minière (sans préjuger, évidemment, des impacts de l'orpaillage illégal), apparaisse nettement moins bien noté que les scénarios 2 et 3 est assez surprenant;
- la question, qui apparaît déterminante à l'AE, des *effets cumulatifs* directs (biodiversité et qualité des eaux) et indirects (effets sur la santé, les infrastructures, l'urbanisation) n'apparaît pas clairement prise en compte dans l'analyse présentée. Il est vrai qu'elle est très complexe, au stade actuel du programme et non de chaque projet;
- *la limitation géographique de l'exploitation alluvionnaire, sa réglementation technique, voire son interdiction là où les impacts en sont trop importants* amélioreraient considérablement le bilan environnemental comme le montre la comparaison du scénario 2 (SDOM) et du scénario 3 (SDOM sans exploitation alluvionnaire) effectuée p. 130, mais sans doute au prix d'impacts sociaux significatifs. Le bilan coûts/avantages de telles mesures réglementaires de limitation ou d'interdiction aurait mérité une analyse plus fouillée, notamment de ses conditions de mise en œuvre dans le domaine social. *La définition de mesures réglementaires permettant de réduire ses impacts sur la qualité des eaux, là où son interdiction ne peut être envisagée, devrait être prise en compte de façon plus précise.*

4 Source : communication orale du préfet Mansillon aux rapporteurs lors de son audition

3.3 Les mesures pour éviter, atténuer, compenser les impacts environnementaux négatifs.

L'AE note que le tableau des p. 134 et 135, présenté comme “proposition de mesures compensatoires”, porte en réalité sur des mesures d'atténuation (cf. lignes 1,2,3,8,9) ou d'accompagnement (lignes 5,6,7,10), et une seule mesure de compensation (ligne 4): la perception d'une “taxe indexée sur la surface déforestée” destinée à financer la remise en état de sites orphelins ou clandestins: cette compensation apparaît modeste, d'autant que les conditions réglementaires, et économiques, de mise en oeuvre d'une telle taxe ne sont pas précisées.

Ce sujet de la compensation des impacts négatifs de la mise en oeuvre du SDOM sur la qualité des eaux ou la biodiversité, il est vrai complexe, n'est donc en réalité pas traité. Il apparaît légitime à l'AE de dire que les impacts négatifs du SDOM sont a priori plus faibles que ceux du scénario au fil de l'eau, sans SDOM, mais l'analyse du rapport environnemental aurait mérité sur ce point d'être plus rigoureuse.

3.4 Suivi de la mise en oeuvre du SDOM

Comme déjà indiqué, il s'agit d'un sujet particulièrement important dans le cas présent, compte tenu des nombreuses incertitudes sur la localisation exacte des exploitations qui se mettront en place en application du SDOM

La liste des “paramètres de suivi” (il s'agit bien en fait, semble-t-il, d'indicateurs) fournie p.137 à 139 du rapport apparaît à cet égard assez bonne à l'AE pour ce qui concerne les impacts sur l'eau et la biodiversité, sous réserve évidemment d'un bon géoréférencement. Elle devrait impérativement être complétée par des indicateurs relatifs aux infrastructures et à l'urbanisation induites par les exploitations. Elle devrait par ailleurs mentionner les valeurs initiales et valeurs cibles des indicateurs proposés.

La mise en place d'un dispositif de suivi complet (outil, organismes responsables, mode de concertation avec les parties prenantes, et mode de gouvernance associé) apparaît comme une condition indispensable à la bonne maîtrise future de la situation par les autorités publiques responsables, quelles qu'elles soient.

La proposition du rapport (p 140) apparaît à ce titre trop vague au regard des enjeux. *L'AE estime, compte tenu de l'importance de ce suivi, que sa définition précise relève du SDOM lui-même, son rapport d'évaluation environnemental devant permettre de vérifier que les dispositions de l'article 10 de la directive 2001/42 en matière de suivi sont bien respectées.*

3.5 Résumé non technique

Il devrait, pour l'AE, être modifié ou complété en fonction des remarques faites ci-dessus sur le rapport lui-même, concernant en particulier la comparaison des scénarios, les mesures compensatoires et le dispositif de suivi.

L'AE s'est interrogée sur l'affirmation introductive de tout le rapport et du résumé (p 7) selon laquelle “L'évaluation environnementale du SDOM s'est basée sur les travaux de synthèse du séminaire organisé en octobre 2008 avec les acteurs de l'environnement en Guyane. Ces travaux ont été complétés à partir de la compilation des données environnementales existantes par ailleurs”. D'après ce que l'AE en avait compris, les travaux de synthèse cités ont servi de base à la

hiérarchisation des enjeux et au zonage du SDOM, mais non à son évaluation environnementale. Celle-ci relève quant à elle d'une autre démarche, dont la méthodologie est définie par la directive 2001/42 : état des lieux, impacts prévisibles du programme, comparaison avec des choix alternatifs possibles, mesures pour éviter, atténuer ou compenser les impacts, dispositif de suivi. ***Pour la bonne compréhension de la démarche par le public, l'AE préconise de clarifier cette introduction.***
