



**HAL**  
open science

# L'insoutenable gouvernement du secteur minier. Enjeux et tensions autour de la mine d'or en Guyane

Flavie Retourney

► **To cite this version:**

Flavie Retourney. L'insoutenable gouvernement du secteur minier. Enjeux et tensions autour de la mine d'or en Guyane. Science politique. Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2023. Français. NNT : 2023PAUU2149 . tel-04524733

**HAL Id: tel-04524733**

**<https://theses.hal.science/tel-04524733>**

Submitted on 28 Mar 2024

**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.

# THÈSE

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

École doctorale Sciences Sociales et Humanités (ED 481)  
Transitions énergétiques et environnementales (UMR 6031 – CNRS)

Présentée et soutenue le 21 décembre 2023

par **Flavie RETOURNEY**

pour obtenir le grade de docteur  
de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour  
**Spécialité : Science politique**

## L'INSOUTENABLE GOUVERNEMENT DU SECTEUR MINIER

Enjeux et tensions autour de la mine d'or en Guyane

### MEMBRES DU JURY

#### RAPPORTEUR·ES

- Nathalie LEWIS
- Bruno VILLALBA

Professeure / Université du Québec à Rimouski  
Professeur des universités / AgroParisTech

#### PRÉSIDENT

- Jean-Yves PUYO

Professeur des universités / UPPA

#### EXAMINATEUR·RICES

- Doris BUU-SAO
- Sylvain LE BERRE

Maîtresse de conférences / Université de Lille  
Chargé de recherche / INRAE (ETBX)

#### DIRECTEURS

- Xavier ARNAULD DE SARTRE
- Sébastien CHAILLEUX

Directeur de recherche CNRS / UMR TREE (6031)  
Maître de conférences / Sciences Po Bordeaux





L'insoutenable gouvernement du secteur minier.  
Enjeux et tensions autour de la mine d'or en Guyane

Flavie Retourney

21 décembre 2023

Les trois premières années de cette thèse ont été financées grâce à un contrat doctoral octroyé par E2S, projet I-SITE de l'UPPA. Elle a bénéficié du soutien financier et scientifique de l'ED 481 Sciences Sociales et Humanités de l'UPPA, du laboratoire CNRS TREE – UMR 6031 et d'E2S.



## Résumé

Cette thèse propose d'explorer la manière dont un secteur très controversé d'un point de vue socio-environnemental, le secteur minier guyanais, est gouverné depuis l'État central au regard de la crise écologique. L'analyse des instruments encadrant les activités minières et de leur institutionnalisation, ainsi que la mobilisation d'une quarantaine d'entretiens menés avec des acteur·rices des mondes administratif, politique, économique et de la société civile nourrissent cette étude. Constatant la montée en puissance de la durabilité, étudiée à travers le triptyque écologisation, concertation et territorialisation, comme référentiel d'action publique de l'État environnemental, la thèse analyse son insuffisante intégration au mode de régulation des activités aurifères en Guyane et ses conséquences. Le conflit autour du projet de mine industrielle de Montagne d'or apparaît ainsi symptomatique d'un secteur qui ne parvient pas à se transformer suffisamment pour rester acceptable. En effet, la recherche permanente de conciliation entre soutenabilité et objectifs économiques de développement du secteur rend la mine difficilement gouvernable. Dès lors, du côté de l'exécutif, le manque de portage politique et de volonté d'aller à l'encontre d'une élite politico-économique locale en faveur de la mine conduit à une impasse. L'étude de la réforme du code minier, justifiée par la nécessité d'améliorer la durabilité du secteur, confirme quant à elle l'impossibilité de répondre à l'injonction à la soutenabilité en absence de changement paradigmatique des logiques sous-jacentes.

**Mots-clefs** : soutenabilité – mine – Guyane – État environnemental – écologisation – concertation – territorialisation



## Abstract

This thesis explores how a sector that is highly controversial from a socio-environmental point of view, the Guyanese mining sector, is governed from the central state in the context of the ecological crisis. This study is based on an analysis of the instruments governing mining activities and their institutionalization, as well as on some forty interviews with administrative, political, economic and civil society stakeholders. Noting the rise of sustainability, studied through the three dimensions of ecologisation, participation and territorialisation, as a public policy referential of the environmental state, this thesis analyses its insufficient integration into the mode of regulation of gold mining activities in French Guiana, and the consequences of these shortcomings. The conflict surrounding the Montagne d'Or industrial mining project is symptomatic of a sector that is unable to transform itself sufficiently to remain acceptable. Indeed, constant attempts to reconcile sustainability with the sector's economic development objectives make the mine difficult to govern. A study of the reform of the mining law, justified by the need to improve the sustainability of mining activities, confirms the impossibility of responding to this sustainability injunction in the absence of a transformation of paradigms guiding the government of this sector.

Keywords: sustainability - mining - French Guiana - environmental state - ecologisation - participation - territorialisation





## Remerciements

En premier lieu, je souhaiterais remercier mes deux directeurs de thèse, Sébastien Chailleux et Xavier Arnauld de Sartre. Je leur suis reconnaissante d'avoir patiemment guidé cette recherche et de la liberté qu'ils m'ont laissée pour ce travail.

Je remercie également chaleureusement les rapporteur-es Nathalie Lewis et Bruno Villalba, ainsi que les membres du jury Doris Buu-Sao, Sylvain Le Berre et Jean-Yves Puyo d'avoir accepté d'évaluer de cette thèse.

Merci aux personnes rencontrées en colloque ou en séminaire, qui se sont intéressées à ma recherche et l'ont nourrie de par leurs travaux et leurs conseils. Merci aux membres du laboratoire TREE, en particulier ceux m'ayant apporté leur aide technique ou logistique. Merci à l'équipe du CNRS en Guyane pour l'accueil lors de mon travail de terrain, en particulier à Damien Davy et à Guillaume Odonne.

Je suis sincèrement reconnaissante envers toutes les personnes qui ont bien voulu m'accorder du temps pour un entretien, et sans qui ce travail n'aurait jamais été possible.

Merci à ma mère, soutien sans faille de mes pérégrinations universitaires.

Enfin, je pense à celles et ceux qui m'ont accompagnée au fil de ces dernières années. Merci pour votre soutien, votre humour et votre bienveillance.



# SOMMAIRE

|   |     |
|---|-----|
| Résumé .....  | 5   |
| Abstract .....  | 7   |
| Remerciements .....   | 9   |
| Sommaire .....  | 11  |
| Remarques préliminaires afin de faciliter la lecture.....   | 13  |
| Liste des abréviations utilisées .....  | 15  |
| <br>  |     |
| INTRODUCTION.....   | 19  |
| CHAPITRE 1 – Cadre d’analyse du gouvernement des activités minières au regard des enjeux environnementaux .....   | 33  |
| CHAPITRE 2 – La construction d’un territoire extractif. Comprendre la structuration spatiale, économique et sociopolitique de la Guyane au prisme de l’exploitation aurifère (XVII <sup>e</sup> – XX <sup>e</sup> siècles)..... | 99  |
| CHAPITRE 3 – Intégrer des enjeux de durabilité au gouvernement des activités minières guyanaises sans en repenser les fondements normatifs.....   | 157 |
| CHAPITRE 4 – Montagne d’or : d’une opportunité économique locale à un problème public national. trajectoire d’une controverse mettant en échec le gouvernement de la mine.....  | 213 |
| CHAPITRE 5 – Changer pour que rien ne change ? Le gouvernement contemporain de la mine, entre intégration de la critique et maintien des logiques sectorielles .....  | 277 |
| CONCLUSION .....  | 343 |
| <br>  |     |
| Bibliographie .....   | 357 |
| Table des figures .....   | 381 |
| Table des encadrés .....  | 382 |
| Table des tableaux .....  | 382 |
| Annexes .....   | 383 |
| Table des matières .....  | 397 |



## Remarques préliminaires afin de faciliter la lecture

Les termes **soutenabilité** et **durabilité** sont utilisés comme synonymes.

Cette thèse est rédigée en **écriture inclusive**. Nous suivons pour ce faire les préconisations du *Manuel d'écriture inclusive* dirigé par Raphaël Hadda (édition augmentée de 2019) et du *Guide pratique pour une communication publique sans stéréotype de sexe*, édité par le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (version actualisée de 2022). Un seul point médian est utilisé par mot, indiquant ainsi à la fois la forme féminine et le pluriel (ex. : acteur·rices, orpailleur·ses, dirigeant·es). Afin de faciliter la lecture, nous utilisons les pronoms iel(s) et ceuxx. L'écriture inclusive n'est pas appliquée aux verbatim.

Le mot **outre-mer** est contesté, des acteur·rices plaçant notamment pour l'usage du pluriel. Sans prendre ici position dans ce débat (voir à ce sujet Grillot & Larcher, 2012; Triay, 2020), nous nous en tenons à la graphie officielle d'outre-mer, sans majuscule et sans marque du pluriel.

Les **appellations des ministères** sont redéfinies au gré des changements de gouvernement. Par exemple, le ministère en charge des questions environnementales porte différentes appellations durant la période sur laquelle se focalise cette thèse : ministère de l'Écologie et du Développement durable de 2007 à 2017, ministère de la Transition écologique et solidaire jusqu'en 2022, puis ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et ministère de la Transition énergétique. Par souci de simplification, nous l'appelons ici simplement « ministère de l'Écologie ». Dans la même idée, nous écrivons ministère de l'Économie et ministère des Outre-mer.

Les citations, textuelles ou issues d'entretiens, sont présentées en **italique**. Les citations supérieures à trois lignes et demi sont mises en avant dans le corps du texte. L'italique est également utilisé pour les termes en langue étrangère. Les **guillemets** indiquent des citations ou soulignent le caractère controversé de certains termes.



## Liste des abréviations utilisées

AEX : Autorisation d'exploitation

AMG : Auplata Mining Group

ARM : Autorisation de recherche minière

CCPAB : Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CCIRG : Chambre de commerce et d'industrie de région Guyane

CEB : Comité de l'eau et de la biodiversité

CRFB : Commission régionale de la forêt et du bois

CGE : Conseil général de l'économie

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

CGI : Code général des impôts

CMO : Compagnie minière Montagne d'or

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme

CNDP : Commission nationale du débat public

CNTE : Conseil national de la transition écologique

CPDP : Commission particulière du débat public

DAAF : Direction de l'alimentation de l'agriculture et des forêts

DDE : Direction départementale de l'équipement

DEAL : Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

DGPR : Direction générale de la prévention des risques

DREAL : Direction régionale de l'aménagement, du logement et de la nature

DM : Direction de la mer

DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

DIREN : Direction régionale de l'environnement

FNE : France Nature Environnement

FOAG : Fédération des organisations amérindiennes de Guyane

GCCPAB : Grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges

GNE : Guyane Nature Environnement



ICPE : Installations classées pour la protection de l'environnement  
IEDOM : Institut d'émission des départements d'outre-mer  
JAG : Jeunesse autochtone de Guyane  
ONAG : Organisation des nations autochtones de Guyane  
ONF : Office national des forêts  
ONG : Organisation non gouvernementale  
PEX : Permis d'exploration  
PME : Petites et moyennes entreprises  
PS : Parti socialiste  
PTMG : Pôle technique minier de Guyane  
RBD : Réserves biologiques domaniales  
RBI : Réserves biologiques intégrales  
RPR : Rassemblement pour la République  
SAR : Schéma d'aménagement régional  
SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux  
SDOM : Schéma départemental d'orientation minière  
SEPANGUY : Société d'étude et de protection de la nature en Guyane  
SNTEDD : Stratégie nationale pour la transition écologique et le développement durable  
SOTRAPMAG : Société de travaux publics et de mines aurifères en Guyane  
TPME : Très petites, petites et moyennes entreprises  
UMP : Union pour un mouvement populaire  
UTG : Union des travailleurs guyanais  
ZDUC : Zone de droit d'usage collectif  
ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique





# INTRODUCTION

## *1. Une étude du gouvernement de la mine guyanaise*

Malgré un consensus autour du constat de la gravité des changements globaux et des mesures croissantes en faveur de l'écologie dans l'ensemble des activités socio-économiques, les problèmes environnementaux continuent de s'aggraver. Ce travail de thèse naît d'une profonde curiosité pour la compréhension de ce paradoxe et souhaite enquêter sur les mécaniques des freins au changement, les rouages du statu quo. Il part de la conviction que comprendre les obstacles à la mise en œuvre d'une société soutenable demande de s'intéresser au gouvernement des activités sociales qui n'ont a priori rien à voir avec les domaines classiques de l'action environnementale, telle la politique de conservation des espaces naturels, afin de questionner comment des dispositifs de protection environnementale y sont intégrés – ou pas. L'étude des filières extractives est particulièrement heuristique à ce point de vue. Parce qu'elles dépendent de l'exploitation et de la transformation de ressources issues de la nature grâce à des énergies principalement fossiles, pratiques engendrant une baisse de la biodiversité et d'importantes émissions de gaz à effet de serre, leur écologisation pose question. La traduction d'objectifs globaux de préservation en mesures concrètes est a priori foncièrement problématique dans les industries extractives. Elle l'est particulièrement dans le cas du secteur sur lequel nous nous focalisons ici, celui de l'exploitation minière. L'extraction de ressources métalliques, non renouvelables, nécessite d'importantes quantités d'énergie et a des conséquences inévitables en termes de pollution et de destruction d'écosystèmes. Autrement dit, la mine fonctionne sur des logiques a priori aux antipodes de la transition écologique.

Dans ce travail de thèse, nous étudions le gouvernement de la mine en Guyane au regard des injonctions à la durabilité. Située en Amazonie entre le Brésil et le Suriname, la Guyane couvre une superficie d'un peu plus de 80 000 km<sup>2</sup> et compte moins de 300 000 habitants. En d'autres termes, la Guyane est grande comme le Portugal et sa population importante comme celle de la ville de Strasbourg. La majorité des Guyanais-es habitent sur le littoral, tandis que 96 % de la surface du territoire est occupée par la forêt. La forêt amazonienne est un symbole mondial de la lutte pour la préservation des écosystèmes, contre la déforestation et le changement climatique. Elle abrite parmi les milieux les plus fragiles du monde et une biodiversité exceptionnellement riche. En parallèle, l'infrastructure guyanaise est très peu développée et l'accès aux services publics problématique. Tandis que la démographie augmente fortement, le taux de chômage est élevé et le développement économique compliqué : en 2016, le PIB par habitant y est de 16 290 euros contre 33 400 euros sur le territoire français dans son ensemble et le chômage s'élève à 22 % en 2017 (INSEE, 2018, p. 5 et 8). Se focaliser sur le cas guyanais – et là repose l'intérêt de notre démarche –, c'est étudier un territoire caractérisé par des enjeux exacerbés de développement économique et de protection environnementale, fréquemment considérés comme antinomiques. C'est également choisir un cas d'étude où, en tant qu'ancienne colonie aujourd'hui département ultramarin, les enjeux de territorialisation et de concertation, d'adaptation aux dynamiques locales et consultation des populations, sont exacerbés et délicats à traiter pour l'État central.

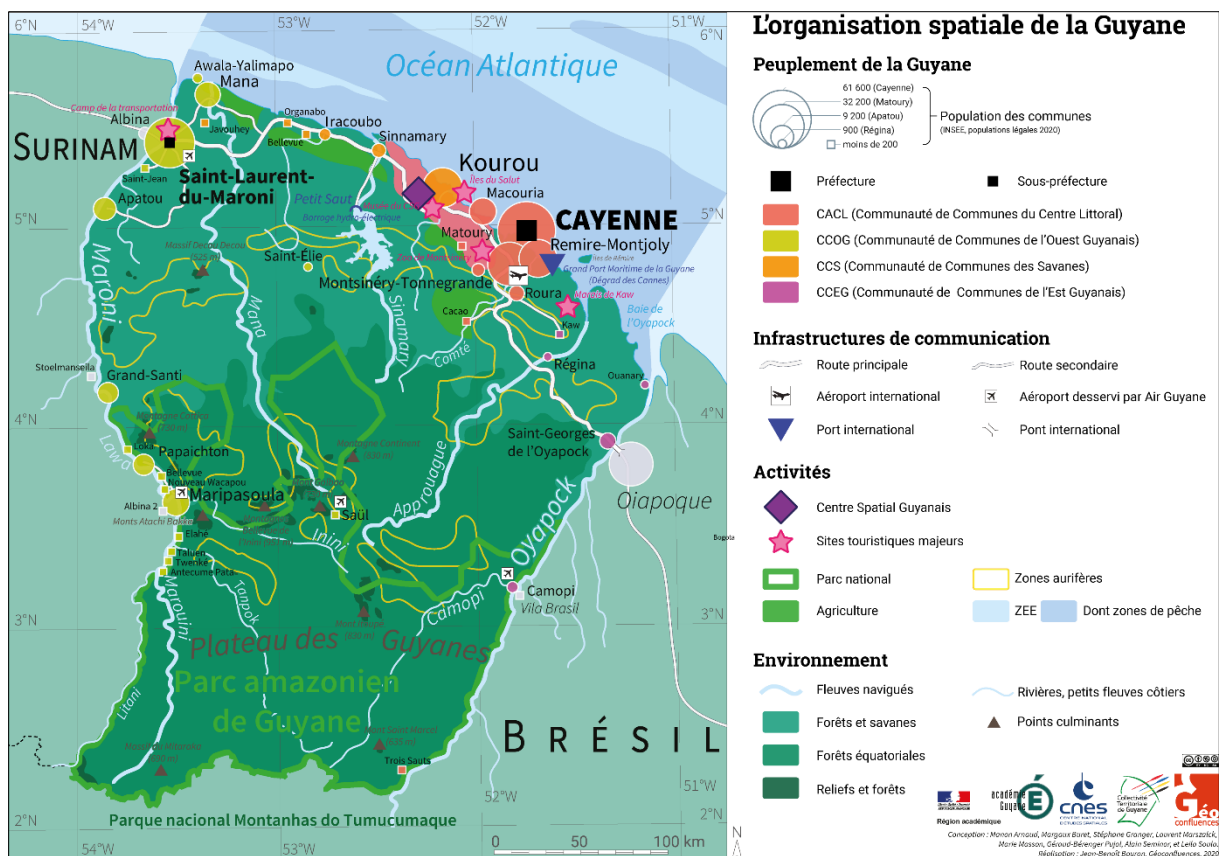


Figure 1. L'organisation spatiale de la Guyane<sup>1</sup>

Sur ce territoire, les activités minières occupent une place importante dans l'économie. La Guyane se distingue sur ce point de l'Hexagone où l'exploitation de métaux s'éteint progressivement à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, jusqu'à disparaître au début des années 2000. Les industries minières françaises sont actives dans d'autres régions du monde où l'exploitation est plus lucrative. Pour autant, l'exploitation métropolitaine reste une question d'actualité. L'extraction de métaux ne cesse d'augmenter face à une demande croissante due au développement des industries de pays des Suds et aux nouvelles technologies. La voie choisie pour répondre à la crise écologique par les industriels et les institutions politiques et économiques dominantes, de la Banque mondiale aux gouvernements occidentaux, mise sur des solutions techniques de production d'énergies dites renouvelables nécessitant des apports métalliques extrêmement importants. La transition énergétique, dans un contexte instable en termes d'approvisionnement en métaux et d'augmentation du chômage faisant regretter la désindustrialisation en cours en Occident à certain-es politiques, a ravivé dans les années 2010 les velléités d'ouverture de mines de différentes institutions politiques, notamment des ministères en charge de l'Économie française. Avec l'augmentation des prix des métaux, des mines métropolitaines pourraient à nouveau être économiquement intéressantes et des projets miniers réapparaissent. La plupart rencontrent rapidement de vives oppositions, montrant que l'acceptation des activités minières ne va plus de soi. Une dizaine d'années plus tard, aucune mine n'a encore vu le jour en métropole. La situation est différente en Guyane. On y extrait de l'or depuis des siècles via des techniques peu élaborées, dites

<sup>1</sup> Source : Géoconfluences, 2020.

artisanales, et sur de petites surfaces. Ces activités sont peu contestées. Toutefois, l'industrialisation du secteur, soutenue par la politique nationale, est beaucoup moins consensuelle. Un premier projet de mine industrielle, le projet Jamgold, est abandonné en 2008 à la suite d'importantes oppositions de la société civile et de politiques. Un deuxième projet industriel, le projet Montagne d'or, émerge quelques années plus tard et suscite un conflit encore plus important.

Au moment où débute ce travail doctoral, les controverses autour de Montagne d'or, symbole du tournant de l'orpaillage guyanais vers la mine industrielle, sont au plus haut. Celles-ci se déploient dans diverses arènes publiques, notamment en 2018 dans le cadre d'un débat public, le premier que la Commission nationale du débat public (CNDP) organise en Guyane. Les discussions, souvent houleuses, mettent en lumière de fortes divisions quant à l'opportunité de Montagne d'or et de la mine industrielle en général. Situé à 125 km de Saint-Laurent-du-Maroni, éloigné de toute habitation, le gisement d'or primaire visé se trouve en forêt amazonienne guyanaise. Il doit être exploité durant douze années au sein d'une mine à ciel ouvert. La fosse atteindrait 2,5 km de long sur 400 m de large. Le porteur du projet planifie d'extraire 85 tonnes d'or durant cette période. Les dimensions du projet, sa localisation entre deux réserves biologiques intégrales, l'usage d'explosifs pour l'extraction et de cyanure pour le traitement du minerai, la déforestation prévue pour l'implantation du site d'une emprise de plus de 800 hectares et les pollutions associées à la mine font partie des éléments qui inquiètent les opposant·es, écologistes et amérindien·nes. Le portage de Montagne d'or est également un important point de crispation. Le projet est conduit par la Compagnie Montagne d'Or (CMO), une co-entreprise détenue à 55,01 % par Nordgold, une major<sup>2</sup> appartenant à environ 90 % au milliardaire russe Alexey Mordashov, et à 44,99 % par Columbus Gold<sup>3</sup>, une junior canadienne cotée à la bourse de Toronto. Le fait que le projet appartienne à une entreprise étrangère, accusée de vouloir piller le territoire, suscite d'importantes inquiétudes. Au-delà de Montagne d'or en particulier, le choix d'un développement économique du territoire porté par des activités extractives concentre les critiques d'une partie de l'opposition. Enfin, la non-prise en compte de l'opposition des représentant·es des populations autochtones est l'un des éléments centraux de l'argumentaire des militant·es anti-Montagne d'or. En parallèle, la promesse de création de plusieurs centaines d'emplois directs et de 3 000 emplois indirects trouve un écho important auprès des élu·es locaux·ales et du ministère de l'Économie, en charge des mines. Les partisan·es du projet espèrent que Montagne d'or accélère le développement du secteur aurifère, et qu'il stimule et structure le tissu économique de l'Ouest du territoire. Cette attente est également nourrie par le projet de construction de route qui doit assurer le transport entre le littoral et le site de la mine et ainsi participer à l'ouverture de l'intérieur de la Guyane.

Le projet sort de l'anonymat en 2015 lorsque le ministre de l'Économie Emmanuel Macron, en visite en Guyane, exprime aux médias son soutien pour Montagne d'or. La ministre de l'Écologie, Ségolène Royal, intervient alors rapidement sur une radio nationale pour nuancer l'enthousiasme du ministre. Déjà, l'indécision gouvernementale autour du projet se dessine. L'opposition se structure en 2016. Le collectif « Or de question » est créé ; il comprendra jusqu'à une vingtaine d'associations locales et une

---

<sup>2</sup> On distingue les juniors, sociétés focalisées sur l'exploration minière durant la première phase d'un projet, des majors, spécialisées dans l'extraction des métaux.

<sup>3</sup> Columbus Gold est rebaptisée Orea Mining en juin 2020.

centaine d'ONG nationales et internationales. Les communautés autochtones, essentiellement amérindiennes, sont largement présentes dans l'opposition au projet. Différentes associations amérindiennes rejoignent Or de question. En parallèle, la Jeunesse autochtone de Guyane (JAG), très active dans le mouvement, est créée dans le cadre de la lutte contre Montagne d'or. La même année, le Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenges<sup>4</sup> écrit au président de la République pour lui exprimer son rejet du projet, décrit comme « *le plus grand danger social et environnemental pour la Guyane* » (CPDP sur le projet Montagne d'or, 2018). Des ONG environnementales nationales aux ressources importantes, telles FNE et WWF, font campagne contre le projet. De nombreuses actions militantes inscrites dans un vaste répertoire d'actions sont menées en Guyane et en métropole. La couverture médiatique nationale du conflit augmente avec l'organisation du débat public en 2018. De plus en plus d'ONG nationales se rallient au mouvement. Du côté de la politique institutionnelle, des parlementaires de l'opposition se saisissent du projet et interpellent l'exécutif. Ils participent à sa médiatisation et à sa discussion dans des arènes institutionnelles. Ainsi, le député européen Yannick Jadot, futur candidat d'Europe Écologie Les Verts (EELV) aux présidentielles, organise en 2018 un débat à Paris où il invite des porte-parole de l'opposition amérindienne. En février 2019, on discute du projet à l'Assemblée nationale à l'initiative du député guyanais Gabriel Serville, qui fait figure d'exception parmi les élu·es guyanais·es pour son opposition à la mine industrielle. L'exécutif, de plus en plus souvent interpellé, peine à prendre position et tarde à se prononcer. Une fois président, les déclarations publiques d'Emmanuel Macron sur Montagne d'or se font plus nuancées, plus prudentes. Finalement, c'est en tant que décision phare du premier conseil de défense écologique en mai 2019 qu'il déclare son opposition. Il la justifie, laconiquement, dans un registre environnemental : « *l'état de l'art du projet ne le rend pas compatible avec une ambition écologique et en matière de biodiversité* » (Maad, 2019). Cette « décision », qui s'est fait attendre – elle tombe un an et demi après la clôture du débat public –, est entourée d'incertitudes. Aucune disposition du code minier<sup>5</sup>, code rassemblant les textes législatifs légiférant les activités minières, n'autorise à rejeter un projet pour des raisons environnementales ni ne prévoit, bien entendu, une intervention présidentielle. Si le projet semble bel et bien abandonné, l'exécutif ne peut, en théorie, formellement interdire le projet.

Dans ce bref aperçu de l'histoire chaotique de Montagne d'or, nous retenons tout d'abord que l'absence de dispositions juridiques permettant à l'État de refuser un projet minier pour son impact écologique global indique des lacunes dans la législation afin de garantir la soutenabilité du secteur. Pourtant, la mine ne fait pas exception au reste de la société, et le gouvernement de la mine a évolué durant les dernières décennies en intégrant différents changements inscrits dans le référentiel de soutenabilité. L'écologisation du secteur aurifère guyanais semble ainsi présenter le paradoxe caractérisant la mise en œuvre de la protection environnementale. Nous remarquons en outre que les dirigeant·es peinent à trancher sur le caractère acceptable, l'opportunité de Montagne d'or. L'arbitrage apparaît compliqué et

---

<sup>4</sup> Le conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge de Guyane est un organe de consultation des populations autochtones de Guyane. Il est créé par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, confirmé par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique. Il est remplacé en 2018 par le grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenge, créé par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite loi égalité réelle outre-mer.

<sup>5</sup> Le code minier rassemble les textes législatifs légiférant les activités minières.

intervient tardivement. Au gré du contexte politique, les positionnements de l'exécutif évoluent, semblant indiquer l'absence de ligne politique claire sur l'exploitation minière, sur ce qui est acceptable en termes écologiques – et en conséquence le caractère contingent de la décision. Ces différents éléments indiquent qu'il y a un problème avec la mine guyanaise en raison d'une insuffisante prise en compte de l'injonction à la durabilité et qu'elle fournit donc un cas d'étude pertinent pour l'objet qui nous intéresse.

Dans ce travail de thèse, nous faisons le choix de nous concentrer sur l'action de l'État central. De par sa mission de pilotage de la préservation des écosystèmes et de l'adaptation au changement climatique, de sa capacité à coordonner différents secteurs et parce qu'il est la seule instance pouvant imposer des règles pour permettre la protection environnementale, l'État est en effet au centre de la politique environnementale. Le gouvernement de la mine, très centralisé, fournit un angle d'étude riche pour étudier l'État en tant que moteur de l'écologisation de la société. L'accès aux ressources du sous-sol constitue une prérogative quasi régaliennne. L'État est le propriétaire du sous-sol, l'octroi de titre minier nécessite l'accord du Conseil d'État ou du ministre en charge des mines. Nous proposons ici d'analyser l'écologisation de la mine à l'aune des injonctions à la durabilité véhiculées par les concepts de développement durable et de transition écologique, référentiels majoritairement adoptés par les institutions étatiques pour cadrer les problèmes environnementaux et l'action qui doit en découler.

## ***2. Enquêter sur le référentiel de durabilité via le triptyque écologisation, territorialisation, concertation***

Le projet de développement durable naît d'une volonté de concilier protection environnementale et croissance économique. Lorsque les arènes internationales se saisissent de la question écologique, c'est pourtant d'abord dans une approche critique des conséquences de la croissance. Le rapport Meadows (Meadows, Meadows, Randers, & Behrens III, 1972), publié par des scientifiques en 1972, résulte d'une commande du Club de Rome, un groupe de réflexion composé de politiques, industrielles et scientifiques inquiètes de l'épuisement des ressources. Définissant la croissance économique comme source de dégradations environnementales, il pointe la responsabilité des activités économiques dans les déséquilibres écologiques. La même année a lieu à Stockholm le premier Sommet de la Terre, soit la première conférence internationale sur l'environnement. La notion d'écodéveloppement y est proposée. L'écodéveloppement prend acte de l'épuisement des ressources et vise un nouvel ordre économique tout en affirmant la nécessité pour de nombreux pays de développer leur économie afin répondre à leurs enjeux sociaux et environnementaux. Considéré comme trop radical, le concept d'écodéveloppement est abandonné dix ans plus tard au deuxième Sommet de la Terre à Nairobi (Sachs, 2002). Le secrétaire général de l'ONU commande en 1983 un rapport devant proposer un « programme de changement global » à la femme d'État norvégienne Gro Harlem Brundtland. Le rapport Brundtland est publié en 1987. Il diffuse la notion de développement durable au sein des arènes onusiennes. Le développement durable est alors défini comme « *un développement qui satisfait les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs* » (Commission mondiale pour l'environnement et le développement, 1987). Outre ses objectifs de développement humain et de préservation des milieux, le développement durable met l'accent sur la participation citoyenne concernant les questions environnementales et sur la nécessaire prise en compte des dynamiques et



spécificités locales. Le développement durable apparaît en effet dans un contexte plus large de critiques des modalités traditionnelles d'exercice du pouvoir et des sources d'autorité. Ces critiques percolent dans le récit de la durabilité.

De nombreux écrits ont tenté de définir le *Zeitgeist* du contexte de l'apparition du développement durable. Nous le résumerons ici simplement par deux types de diagnostics, en partie liés : la crise de la modernité (Arnauld de Sartre & Berdoulay, 2011) et la crise de la démocratie libérale représentative (Blondiaux & Sintomer, 2002; Rosanvallon, 2006). La première se caractérise entre autres par une remise en question de la notion de progrès et de la « Raison » universelle – qui apparaît finalement davantage occidentale et patriarcale qu'universelle. La confiance dans la science positiviste comme science universelle et impartiale et dans le progrès technique est largement émuée face à des événements du type Tchernobyl, comme le souligne Ulrich Beck (Beck, 1986), et le constat de leur impuissance, voire responsabilité, face à l'épuisement de la Terre. En conséquence, « *la crise de la modernité se manifeste, sur un plan socio-spatial, par des phénomènes bien connus tels que le retour au local, voire le repli sur des identités circonstancielles, la valorisation de la pluralité des lieux, la remise en question des approches scientifico-techniques* » (Arnauld de Sartre & Berdoulay, 2011, p. 27). Ainsi, l'une des conséquences de la crise de la modernité est la reconnaissance, au moins partielle, de la légitimité d'autres rationalités que celle de la science positiviste, les rationalités « locales » des peuples autochtones notamment (Arnauld de Sartre & Berdoulay, 2011, p. 29). Cette évolution est également liée à ce qu'on appelle la crise de la démocratie, ou le « malaise démocratique », une « crise de la représentation » (Blondiaux & Sintomer, 2002, p. 30; Rosanvallon, 2006, p. 9) que nous pouvons considérer comme découlant en partie de la crise de la modernité.

La légitimité démocratique libérale, qui tire ses sources dans les élections et l'idée d'un intérêt général universel, est remise en question. Cette forme de légitimité démocratique découle de la croyance en l'État comme incarnation de l'intérêt général. Dans cette représentation, l'État correspond à un ensemble surplombant, transcendant tous les points de vue (Bourdieu, 2012), associé à la notion d'universalité, d'impartialité<sup>6</sup>. L'intérêt général, incarné par l'État, transcende les expériences, opinions, émotions et intérêts particuliers, réduits des obstacles à l'impartialité<sup>7</sup>. L'idée sous-jacente est que seules les élites politiques, éduquées, sont éclairées et capables d'atteindre de hauts niveaux d'abstraction<sup>8</sup>. La « raison pure » est donc le monopole des élites (Worms, 2005). Cette vision de l'intérêt général participe à la production d'une perception de l'État comme une structure homogène, monolithique et porteuse d'une

---

<sup>6</sup> De cette représentation typiquement française découle la légitimité de l'État à incarner l'intérêt général. Alors que dans le modèle anglo-saxon, l'intérêt général sera plutôt considéré comme la somme des visions particulières de l'intérêt général. Dit autrement, les visions individuelles sont alors des variations de la définition de l'intérêt général.

<sup>7</sup> Ces derniers sont considérés avec méfiance, car allant à l'encontre de l'unité nationale. Cette insistance sur l'unité nationale comme opposée aux particularismes se reflète dans la structure très centralisée de l'État français ou dans le fait que les député·es, même élu·es dans des circonscriptions spécifiques, représentent l'ensemble des Français·es et non les membres de leur circonscription uniquement.

<sup>8</sup> Cette définition de l'intérêt général est ancrée dans une vision élitiste et paternaliste de la démocratie, qui s'exprime par exemple dans ces propos du sociologue républicain Émile Durkheim : « *le rôle de l'État n'est pas d'exprimer, de résumer la pensée irréfléchie de la foule, mais de surajouter à cette pensée irréfléchie une pensée plus méditée* ». L'État est ainsi « *l'intelligence mise à la place de l'instinct obscur* » du peuple (Durkheim, 1975, [Éléments d'une théorie sociale. Textes I], cité par Sintomer, 2011, p. 246).

volonté, d'une *agency* propre. Mais avec la crise de la modernité, qui vient questionner la notion d'impartialité, ce monopole de la définition de l'intérêt général perd en légitimité. La crise de la représentation se caractérise par un déficit de légitimité des décisions politiques, qui serait la conséquence d'un manque de représentativité des élu·es, déconnecté·es des citoyen·nes et moins en capacité – voire moins désireux·ses – d'assurer le bien-être de la population. La légitimité démocratique libérale découlant des élections et de l'idée d'un intérêt général universel est remise en question tandis que d'autres sources de légitimité prennent de l'ampleur. Pierre Rosanvallon distingue trois types de légitimités contemporaines : de l'impartialité, de réflexivité et de proximité. La légitimité de l'impartialité est associée au traitement équitable des citoyen·nes. Il s'agit pour le pouvoir institutionnel de dépasser les positions partisans et intérêts particuliers. La légitimité de réflexivité se fonde sur la prise en compte des multiples conceptions de l'intérêt général. Enfin, la légitimité de proximité est ancrée dans l'attention portée aux particularités, à la prise en considération du pluralisme de la société. Garantir l'égalité et la justice nécessite de reconnaître les différentes réalités sociales (Rosanvallon, 2008). En résumé, la croyance en une raison pure, incarnée par un savoir expert ou étatique, s'érode, alors que les savoirs locaux, militants, profanes sont davantage pris au sérieux (Bonneuil & Joly, 2013, pp. 66-68; Callon, 1998).

Ces critiques et l'importance croissante de ces sources alternatives de légitimité démocratique se traduisent notamment dans l'idée qu'il y aurait une synergie entre protection environnementale et participation des populations locales. L'un des premiers documents à codifier le développement durable, la *Stratégie mondiale de la conservation de la nature* publiée en 1980 par le Programme des Nations unies pour l'environnement, l'Union mondiale pour la nature (UICN) et le WWF établit déjà ce lien (Chartier, 2004), définissant la participation des communautés locales comme « *un moyen précieux de tester et d'associer les objectifs économiques, sociaux et écologiques* » (UICN, PNUE, & WWF, 1980, sect. 13). Cette perception se reflète dans différents textes juridiques internationaux. La Charte européenne de l'environnement et de la santé de 1989 stipule ainsi que « *Chaque personne est en droit [...] d'être informée et consultée sur les plans, décisions et activités susceptibles d'affecter à la fois l'environnement et la santé ; de participer au processus de prise de décisions* » (Organisation mondiale de la Santé, 1989). La déclaration de Rio produite au Sommet de la Terre de 1992 confirme ce droit et précise que « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés* » (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992). La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite Convention d'Aarhus, signée en 1998 (extrait du préambule) confirme le lien entre participation et amélioration des politiques environnementales dans son préambule en « *Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement* » (Commission économique pour l'Europe des Nations unies, 1998). Si cette idée d'une synergie entre participation et environnement n'est pas le propre du développement durable, elle est au centre du récit sur la durabilité.

Elle se fonde entre autres sur le constat que les pouvoirs publics sont engagés dans des politiques de développement économique avec des acteur·rices privés et des groupes d'intérêt, et qu'en conséquence

l'action publique prend beaucoup plus en compte les besoins du monde économique que les impératifs environnementaux. Cette synergie entre participation et environnement postule donc que davantage de participation du public permettrait de contrebalancer l'influence des acteur·rices privé·es et donc une meilleure prise en compte des problèmes environnementaux (Mermet, 2015, p. 21). Le développement durable invite ainsi à démocratiser les décisions politiques. La participation permettrait par ailleurs d'enrichir les savoirs technoscientifiques généraux en les confrontant aux contextes particuliers dans lesquels ils doivent s'appliquer (Callon, 1998), elle est autrement dit un vecteur de territorialisation. La participation du public permet de prendre en compte les savoirs profanes et locaux et donc d'enrichir, d'améliorer les politiques publiques et des projets concrets. En effet, outre la question d'une « surreprésentation » des intérêts économiques dans la politique, cet impératif de concertation est aussi à comprendre au regard d'une réinterprétation des rapports entre le local et le global. D'une part, le local se doit d'intégrer les enjeux environnementaux mondiaux, d'autre part, les enjeux planétaires doivent être pensés au niveau local et réinterprétés en fonction des savoirs locaux (Arnauld de Sartre & Berdoulay, 2011, p. 30 ; Godard, 2013, p. 46).

Parce qu'il promeut la prise en compte des besoins spécifiques des populations et parce que sa mise en œuvre nécessite la mobilisation des territoires, « *c'est la logique de l'approche du développement durable qui requiert la prise en compte du territoire* » aux niveaux théorique et pragmatique (Laganier, Villalba, & Zuindeau, 2002, paragr. 2). En outre, de même qu'il y aurait une synergie entre la participation et l'environnement, il y aurait une « *vertu écologique du "local"* » (Ginelli et al., 2020, paragr. 1). La territorialisation des politiques permettrait une meilleure efficacité en termes de protection écologique. Nous reprenons ici la définition de la territorialisation proposée par les sociologues et géographes Ginelli et al. :

*« L'ensemble des processus qui conduisent au renforcement des liens entre une activité et l'ensemble des composantes du territoire. Il peut alors s'agir d'un "retour au local", en particulier dans un renforcement de la proximité géographique d'acteurs et/ou d'activités. Si la notion de territorialisation comprend un implicite de "local", elle ne s'y limite cependant pas : dans les liens d'une activité au territoire, les dimensions du territoire prises en compte sont à la fois matérielles, identitaires et organisationnelles »* (Ginelli et al., 2020, paragr. 4)

Si le postulat que territorialisation et écologisation se renforcent est largement remis en cause par différent·es analystes des sciences sociales (voir par exemple Banos et al., 2020; Bouleau, Carter, Sergent, & Fournis, 2020; Rémy, Gauthier, & Canavese, 2020), la territorialisation s'est constituée en norme d'action du référentiel de durabilité, en politiques publiques tout comme dans les politiques des entreprises.

En résumé, le projet du développement durable émerge alors que les débats environnementaux produisent une critique de la modernité et du système représentatif questionnant des dimensions sociétales (Gandy, 1999, p. 60). Il naît dans un contexte de dégradation des conditions environnementales, de remise en question du « progrès » technoscientifique et de l'universalisme, et de la perte des monopoles du savoir légitime par les expert·es et de la définition de l'intérêt général par les

élu-es (Blondiaux & Sintomer, 2002, p. 30; Dziedzicki, 2013). Ces chamboulements ont pour conséquence la recherche de nouvelles manières d'interagir avec la nature, dans une nouvelle valorisation des savoirs locaux et des particularismes – la reconnaissance d'une « multi-vocalité » (Arnauld de Sartre & Berdoulay, 2011, p. 29) – et dans l'affirmation de la légitimité des citoyen·nes à copenser l'action publique et les décisions portant sur leur environnement. Ces critiques et les modes d'action préconisés percolent dans le cadre de la durabilité, mêlant injonctions à l'écologisation, à la concertation et à la territorialisation. Toutefois, ces ambitions se heurtent à un autre objectif essentiel du projet du développement durable : la croissance économique.

Un virage net, par rapport aux premiers débats internationaux sur les liens entre économie et écologie incarnés par le rapport Meadows et le concept d'écodéveloppement, est marqué par le rapport Brundtland de 1987. Dans l'avant-propos du rapport, la croissance économique est définie comme un impératif compatible avec la durabilité : « *Ce qu'il faut maintenant c'est une nouvelle période de croissance économique, une croissance qui soit vigoureuse et en même temps durable sur les plans social et environnemental* » (Commission mondiale pour l'environnement et le développement, 1987, p. 14). Loin des conclusions du rapport Meadows, le développement durable cherche alors à concilier développement économique et durabilité socio-environnementale (Aubertin, 2002). Il s'agit donc de repenser la croissance à l'aune d'enjeux écologiques et sociaux. Le développement durable pose ainsi comme prémisses qu'il est possible de maintenir un objectif de croissance tout en minimisant les quantités de matières, d'énergie et, de manière générale, l'empreinte environnementale des activités productives de manière à ce que la durabilité du monde ne soit pas menacée : « *L'objet du développement durable est d'inventer un mode de développement économique qui prenne en compte les conditions de reproduction de son environnement naturel* » (Godard, 2013, p. 49).

Si le volet économique, ancré dans une vision capitaliste classique de l'économie, est dès le départ au cœur du développement durable, il occupe une place de plus en plus dominante dans le projet. Cette tendance s'affirme dans les années 2000, avec la forte présence des acteur·rices du secteur privé au Sommet mondial pour le développement durable en 2002, désormais reconnu·es comme acteur·rices légitimes dans la définition des objectifs de développement (Arnauld de Sartre, 2016). Elle s'accroît avec la montée en puissance de la notion d'économie verte, mise au premier plan de la conférence onusienne sur le développement durable ayant lieu à Rio en 2012. Alors que les changements globaux s'accroissent, la capacité du développement durable à conduire aux transformations nécessaires est largement questionnée. La croissance verte, reprenant des idées du développement durable, doit alors renouveler ce concept en perte de vitesse. Dans la lignée des idées de la modernisation écologique<sup>9</sup>, il s'agit de penser de nouvelles bases à l'économie, en endogénéisant les limites planétaires dans la pensée économique, tout en maintenant un objectif de croissance et sans questionner les fondements du modernisme (ibid.). Toutefois, le projet politique de croissance verte ne parvient pas à s'imposer à Rio. En parallèle, l'autre grand objectif de la conférence, la redéfinition du cadre institutionnel onusien pour mettre en œuvre le développement durable, y subit également un échec. Pour certain·es analyste, l'année

---

<sup>9</sup> Comme le résume le sociologue Jean Foyer, « *l'économie verte, malgré le flou de sa définition, a coïncidé avec la volonté de renouveler le discours du développement durable autour de l'idée d'une synergie entre environnement et économie, en s'appuyant sur un cocktail de solutions techniques, marchandes et politiques* » (Foyer, 2015, p. 16).

2012 entérine donc l'incapacité à réformer le développement durable (Foyer, 2015). C'est à la lumière de ce contexte qu'il faut lire l'ascension de la notion de transition écologique.

La transition écologique s'impose plus tardivement comme concept clef de l'écologie institutionnelle. La notion de transition désigne le passage d'un état à un autre. Elle ne désigne donc pas ce vers quoi l'on tend, mais le processus de changement d'état. Elle insiste sur le « *caractère à la fois progressif et profond* » du processus qui n'est ni « *un simple ajustement ni une révolution brutale* » (Oudot & de l'Estoile, 2020, p. 14). On remarque la mention de la notion de transition dès les premiers textes fondateurs portant sur le développement durable, les rapports Meadows et Brundtland. Pendant plusieurs décennies, elle continue de faire partie du vocabulaire de l'écologie sans qu'elle soit particulièrement mise en avant dans le cadrage de la problématique environnementale. Le mouvement des Villes en transition lancé par Rob Hopkins au début des années 2000 en Irlande et en Angleterre diffuse la notion de transition (Oudot & de l'Estoile, 2020). Explorant des propositions locales et concrètes pour faire face au pic pétrolier et au changement climatique, le mouvement est protéiforme et fait l'objet d'appropriations locales très hétérogènes. Il est apolitique, mais privilégie une approche décroissante. Comparé par Cottin-Marx et al. à une « utopie concrète », il encourage les solutions *bottom-up* et veut englober toutes les initiatives locales (Cottin-Marx, Flipo, & Lagneau, 2013). En France, la notion de transition écologique est d'abord reprise par des mouvements écologistes dans cette idée de décroissance, avant d'être institutionnalisée dans les années 2010 (Semal, 2017). La transition écologique devient rapidement un *leitmotiv* de la politique environnementale alors que le développement durable est de plus en plus critiqué (Semal, 2017). Ce dernier perd en effet en crédibilité face à l'aggravation des conditions écologiques et « *s'affadie en se diffusant* » (Godard, 2013, p. 46). Pour autant, si des auteur·rices estiment que « *la notion même de transition a pour vocation de prendre le relais du développement durable* » (Larrère & Larrère, 2016, p. 242), il nous semble plus exact de la penser comme une notion complémentaire. Plus exactement, la transition se veut réactualiser, renouveler les catégories d'action publique environnementale (Blatrix, Edel, & Ledenvic, 2021). C'est d'ailleurs dans le cadre de réflexions menées sur les « voies de passage » vers un développement durable qu'est amenée la transition telle qu'elle sera constituée en objet de gouvernement. Ces réflexions sont menées dans des milieux académiques<sup>10</sup> et experts « *plus ou moins proches de la sphère institutionnelle* » et reprises par celle-ci (Rumpala, 2010, p. 48). La pensée de la transition peut ainsi être comprise comme « *à la fois le produit et le vecteur* » d'une réflexivité institutionnelle (ibid., p. 61).

Malgré les critiques, le développement durable ne disparaît pas, mais est complété par celui de la transition qui prend de l'essor. Elle désigne, dans le langage institutionnel, le processus qui mène à l'état où un développement durable est atteint. En témoigne l'appellation de la stratégie environnementale adoptée par l'État, la *Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable*. Dès 2012-2013, l'État organise un grand Débat national sur la transition énergétique. En 2015 est votée la Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui cherche à cadrer la future politique énergétique. Sa mention de « croissance verte » acte le profond décalage entre la transition écologique

---

<sup>10</sup> Un vaste champ de recherche académique sur les *sustainability transitions* prend son essor à la fin des années 1990. Il est d'abord l'œuvre de chercheur·ses européen·nes, en particulier néerlandais·es. Ancrés dans la sociologie de l'innovation, les STS et la sociologie politique, les travaux sur les transitions postulent souvent que la transition repose sur des innovations technologiques (Beucher & Mare, 2020).

décroissante dans ses origines militantes et la transition dans sa version institutionnalisée. En 2017, le ministère de l'Écologie et du Développement durable est rebaptisé ministère de la Transition écologique et solidaire. Tout comme le développement durable, la transition ne renonce ainsi pas à la croissance tout en appelant à remodeler l'économie pour prendre en compte la finitude des ressources de la planète et la nécessité de préserver l'équilibre des écosystèmes (Ducos & Godot, 2014). Par ailleurs, elle consolide elle aussi l'injonction à la concertation, au dialogue citoyen. La politiste Alice Mazeaud montre ainsi que « *c'est tout un continuum participatif qui se constitue dans un mouvement d'institutionnalisation croisée de la participation citoyenne et de la transition écologique* » (Mazeaud, 2021, p. 623). La thématique de la participation citoyenne monte en puissance et accompagne désormais l'ensemble des politiques de transition écologique. L'échelle locale est également toujours davantage présentée comme l'échelle à privilégier pour penser et mettre en œuvre la transition. La multiplication des discours et politiques soutenant les initiatives citoyennes locales incarne ainsi cette tendance.

La transition ne marque donc pas de rupture avec le développement durable et s'inscrit au contraire dans sa continuité. Tous deux ont également en commun de n'être ni des paradigmes, ni des dispositifs. Il s'agit de notions floues, « fourre-tout » et plastiques (Lascoumes, 2022), fonctionnant comme « *un mot d'ordre autour duquel vient s'agglomérer un ensemble de principes et de pratiques convergents* », une « *catégorie sémantique partagée* » (Arnauld de Sartre, 2016). Ces catégories sémantiques renvoient à des enjeux, des objectifs sans définir des modalités d'action précise, ni des moyens d'évaluation de l'atteinte de ces objectifs (Godard & Hubert, 2002, p. 8). Le développement durable – tout comme la transition – a ceci de paradoxal d'« *être devenu une injonction dans la formulation des politiques publiques internationales et locales, tout en maintenant une imprécision dans la formalisation des dispositifs d'action proposés* » (Villalba, 2017, p. 13). Cette flexibilité a l'avantage d'avoir permis la construction d'un consensus autour d'un certain constat de la crise environnementale au sein de la communauté (inter)nationale (Arnauld de Sartre, 2016). Pour reprendre les termes du politiste Luc Semal, la transition et le développement durable agissent comme des « *mythes pacificateurs* » présentant « *un étrange alliage de bonnes intentions qui prête peu le flanc à la critique et donne ainsi une impression de consensus* » (Semal, 2017, paragr. 3). Cette plasticité complique néanmoins la mise en œuvre de la durabilité. Les gouvernements, les grandes entreprises, nombre d'ONG, les collectivités locales et bien entendu les citoyen·nes s'accordent sur les mots d'ordre de « *développement durable* » puis de « *transition écologique* », iels en ont toutefois des représentations très hétérogènes. « *Objet d'usages et de labellisations utilitaristes et discursives* » (Villalba & Petit, 2014, paragr. 32), beaucoup n'assimilent pas au développement durable des appels à une profonde remise en cause des valeurs et modes de fonctionnement fondateurs des sociétés contemporaines (Blot, 2020; Godard, 2013; Oudot & de l'Estoile, 2020; Valegas, 2020; Zaccai, 2015).

À défaut d'habiter un monde durable, nous vivons aujourd'hui depuis plusieurs décennies avec le récit de la durabilité. Nombre de stratégies internationales, nationales et locales portent sur la mise en œuvre de ses différents volets. Le développement durable est « *un nouvel enjeu de gouvernement, une nouvelle « affaire d'État* » » (Lascoumes, 2014). D'indéniables changements supposés construire la transition en cours vers un développement durable sont observables dans tous les domaines et à différentes échelles : les normes environnementales se multiplient, les procédures participatives augmentent, des

commissions rassemblant de nouveaux·elles acteur·rices naissent partout dans l'administration publique, les grandes entreprises développent des programmes de responsabilité sociale et environnementale, etc. (Blatrix et al., 2021). À l'image de la couche d'ozone qui se reconstitue, certains problèmes ont su être traités ou connaissent de réelles améliorations. Mais dans l'ensemble, la terre continue de se détériorer de manière irréversible et ce processus s'accélère (Steffen, Broadgate, Deutsch, Gaffney, & Ludwig, 2015). En 2019, les humain·es ont émis quatre fois plus de CO<sub>2</sub> qu'en 1960, soit 36,4 milliards de tonnes (ce qui est mille fois plus important que le CO<sub>2</sub> émis en 1800) (Charbonnier, 2022, p. 7). L'utilisation de substances chimiques dangereuses est croissante, ainsi que leur déversement dans l'environnement (Jas, 2017). La température globale augmente, des écosystèmes disparaissent, les événements climatiques extrêmes augmentent tout comme les impacts des changements globaux sur la subsistance et les conditions de (sur)vie des humain·es (IPCC, 2022). En France, 26 % des espèces évaluées sont éteintes ou menacées (Levêque & Cerisier-Auger, 2018). Ainsi, l'on ne peut que constater un grand paradoxe, un « schisme de réalité » (Aykut & Dahan, 2015), un « décalage » entre d'une part un échec général notamment dû à la faiblesse des moyens déployés pour contrer les changements globaux et d'autre part la multiplication des actions politiques et économiques entreprises pour faire advenir une société soutenable (Villalba, 2021, p. 549).

C'est ce paradoxe que nous souhaitons ici explorer en prenant pour objet la mine en Guyane. Cette thèse part du postulat suivant : le développement durable, notion de compromis cherchant à associer objectifs économiques, participation citoyenne, territorialisation et écologie, est un principe qui a permis de limiter les transformations de l'économie rendues nécessaires par l'irruption de la crise écologique. Cette situation s'aggrave au fur et à mesure que la crise écologique prend de l'ampleur avec la manifestation des changements globaux. Il en résulte un décalage grandissant entre les paradigmes d'action publique et l'ampleur des changements à mettre en œuvre. Mais si la durabilité est un principe qui permet de continuer à légitimer l'action, il contient aussi les ferments de la critique de cette action, notamment quand il doit intégrer, comme nous l'avons indiqué plus haut, l'écologie, la participation et la territorialisation. Ce postulat, nous voulons l'intégrer à la mine. Le cas de la mine est intéressant, car le secteur minier est particulièrement problématique au regard de ses forts impacts environnementaux, à la fois locaux et globaux. La contradiction y est donc plus forte d'ailleurs.

Cette thèse cherche à répondre à ces questions : *dans quels objectifs s'inscrivent les modes de régulation du secteur minier guyanais ? De quelle manière le gouvernement de la mine guyanaise intègre-t-il le référentiel de durabilité et comment peut-on comprendre les limites à cette intégration ?* Le référentiel correspond au cadre d'interprétation du monde qui guide la construction des politiques publiques. Dit autrement, les objectifs d'une politique et les solutions proposées pour les atteindre reflètent une certaine représentation de la réalité qui constitue le référentiel de cette politique. Il s'agit donc de s'intéresser aux idées *en action*. Si le référentiel de durabilité, ou de soutenabilité, est ici défini en s'inspirant des travaux de Pierre Muller et Bruno Jobert (Jobert, 2004; Jobert & Muller, 1987; Muller, 2005, 2015, 2019a), il ne s'agit pas de mener une analyse cognitive de la politique minière, mais de mobiliser la notion de référentiel afin de donner une place centrale à la dimension idéale dans l'action de gouvernement. Nous appelons référentiel de durabilité le référentiel d'une politique qui pose comme objectif la mise en œuvre d'une société durable, c'est-à-dire adoptant un mode de développement ne

déstabilisant pas les équilibres écologiques et ayant notamment intégré dans son logiciel de fonctionnement la finitude des ressources, la nécessité de stopper la chute de la biodiversité, les pollutions et le changement climatique. La concertation et la territorialisation sont au cœur des normes, c'est-à-dire des principes d'action de la soutenabilité, et font l'objet de notre étude du gouvernement de la mine au prisme de la durabilité. Comme nous l'avons mentionné, la durabilité se veut en outre inclusive et vise un développement humain positif pour l'ensemble de la population. Ainsi, la norme de territorialisation comporte une dimension sociale et inclut l'égalité sociale comme valeur du développement territorial.

Ainsi, la mine ne fait pas exception au processus de transition de l'ensemble des secteurs, et connaît des changements s'inscrivant dans un registre de durabilité avec des volets portant sur la concertation, la territorialisation et l'écologisation du secteur. Notre postulat est que ces changements ne conduisent pas à une transformation des logiques sous-jacentes aux pratiques des activités minières. En d'autres termes, ils ne mèneraient pas à une transformation du paradigme au cœur du gouvernement de la mine, empêchant une profonde évolution du secteur. Notre *hypothèse* centrale est que les dirigeant·es portent une vision de l'action étatique devant à la fois permettre les conditions d'un développement économique et protéger l'environnement et qu'en conséquence la capacité à mettre en œuvre des actions de gouvernement de la mine se trouve dans une situation de blocage.

### **3. Organisation de la thèse**

Le **chapitre 1** construit un cadre d'analyse pour étudier l'endogénéisation du référentiel de durabilité au sein du gouvernement de la mine. La régulation de la mine est très centralisée, inscrivant l'État au cœur de notre analyse. Ce chapitre explicite dans un premier temps l'approche adoptée dans cette thèse consistant à appréhender l'État dans la matérialité de son action de gouvernement. Il explore des impératifs auxquels la régulation étatique des activités extractives est soumise afin de comprendre la construction des arrangements institutionnels encadrant la mine guyanaise. Un détour par l'économie politique et la *political ecology* permet de discuter le nexus État – capitalisme – ressources du sous-sol. Puis, une focale ancrée en science politique et sociologie de l'action publique revient sur la prise en charge des problèmes environnementaux par l'État contemporain et des freins à une écologisation de ce dernier. Il se conclut sur la méthodologie qualitative employée dans ce travail de recherche.

La suite de la démonstration est organisée de manière chronologique. Le **chapitre 2** propose un retour historique sur la construction du territoire guyanais, de la colonisation à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, lue au prisme des activités aurifères. Il s'agit d'explorer les liens entre les territorialités guyanaises et les activités aurifères et la mise en place d'une dépendance à la mine. Il met en exergue les conséquences de l'orpaillage sur la structuration sociopolitique de la Guyane durant la période coloniale et les évolutions des revendications des élites créoles et autochtones vis-à-vis de l'État central suite à la départementalisation. Le secteur aurifère et sa régulation politique sont analysés sur toute la période.

Le **chapitre 3** s'intéresse à la manière dont le référentiel de durabilité est intégré à l'instrumentation de la mine en Guyane sur une période allant de la fin des années 1990 à l'époque du conflit sur Montagne



d'or. Les mesures étudiées s'inscrivent dans les trois injonctions associées au référentiel de soutenabilité sur lesquelles ce travail se focalise : territorialisation, écologisation et participation. Cette partie interroge ces nouveaux instruments au regard des changements, ou de l'absence de changement, qu'ils impliquent pour les pratiques minières et qu'ils supposent en termes de représentations normatives et cognitives de la mine.

Le **chapitre 4** porte sur le conflit autour du projet de mine industrielle Montagne d'or. Il analyse les controverses dont le projet fait l'objet en Guyane, en identifiant les différentes justifications mobilisées selon les acteur·rices partisan·es et contestataires. Alors que le projet est défendu par la majorité des élu·es et par le patronat, ainsi que par le ministre de l'Économie d'alors, comme une opportunité économique, il finit par faire l'objet d'une opposition de l'exécutif. Cette section analyse la manière dont le projet est constitué en problème public d'ordre national. Elle montre également que le conflit Montagne d'or sert de révélateur de la faiblesse de l'instrumentation encadrant la mine au regard des enjeux de durabilité.

Le **cinquième et dernier chapitre** explore les suites du conflit. L'exécutif peine à construire un positionnement sur la mine industrielle en Guyane qui représente un véritable dilemme politique. Les justifications des partisan·es et opposant·es à l'industrialisation minière, ancrées dans les registres économique, écologique, sécuritaire et démocratique, sont inconciliables tout en renvoyant à des enjeux fondamentaux pour la légitimation du pouvoir étatique. Le chapitre s'intéresse à la réforme, encore inachevée, du code minier et caractérise les contours du futur régime minier guyanais. Il examine le réajustement de l'équilibre entre développement des activités minières et intégration des critiques et s'interroge sur les obstacles au changement vers davantage de soutenabilité.

# CHAPITRE 1 – CADRE D’ANALYSE DU GOUVERNEMENT DES ACTIVITÉS MINIÈRES AU REGARD DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

## Introduction

Ce travail propose d'enquêter sur la politique minière en Guyane au regard des injonctions au développement durable ou encore à la transition écologique. En matière de mine, l'action publique est fortement centralisée. Il revient aux acteur·rices de l'appareil politico-administratif central de prendre les décisions portant sur la gestion des ressources du sous-sol et de penser la politique minière. C'est d'ailleurs vers l'exécutif que les opposant·es à Montagne d'or se tournent pour bloquer le projet. En parallèle, l'action environnementale est bien davantage territorialisée, organisée de manière plus décentralisée ou encore mettant en avant les « initiatives locales ». Pour autant, l'État reste le pilote des programmes politiques, le signataire des accords internationaux, et conserve un rôle de garant de la protection environnementale. Ainsi, notre cadre théorique s'intéresse particulièrement à l'État et ce chapitre explicite en premier lieu l'inscription de notre démarche dans une tradition foucauldienne d'études de l'action de gouvernement.

Pour comprendre le gouvernement de la mine par l'État, cette section interroge les principaux enjeux qui contraignent l'action étatique. Dans le cas Montagne d'or, à l'image de nombreux conflits environnementaux, les politiques cadrent la décision comme un choix entre développement économique et protection écologique. Ce chapitre cherche à comprendre cet antagonisme en se penchant sur le rapport entretenu par le capitalisme à la nature et en particulier aux ressources du sous-sol. Il s'interroge ensuite sur la dialectique État – capitalisme en se demandant quels sont les enjeux pour l'État à soutenir le développement économique. Enfin, il clôt cette exploration du nexus État – capitalisme – ressources minières ancrée en économie politique et *political ecology* en se demandant ce qui est en jeu, pour l'État, dans la régulation de l'accès aux ressources et dans la maîtrise de la nature. Il s'agira ensuite de s'intéresser aux évolutions plus contemporaines du gouvernement en mobilisant des travaux de science politique, sociologie politique et *political ecology*. La focale se pose sur l'intégration grandissante du référentiel de soutenabilité dans les politiques publiques et les obstacles qui s'opposent a priori à une priorisation des enjeux environnementaux dans l'action étatique. Cette section se terminera par la présentation de notre approche de recherche et de notre méthode d'enquête.

# 1. Saisir l'action fragmentée de l'État

Cette partie met en lumière l'approche adoptée pour étudier l'État à travers l'action de gouvernement dans la lignée des travaux sur les technologies de gouvernement de Michel Foucault. Elle justifie notre parti pris de nous intéresser au gouvernement en nous focalisant sur les rapports de pouvoir et enjeux de légitimation politique posés à l'État central. L'histoire coloniale et les échecs des gouvernements contemporains à garantir des services publics et à développer le territoire dans des conditions équivalentes à celles de la métropole concourent en effet à rendre ces enjeux particulièrement saillants en Guyane – il nous semble ainsi pertinent d'adopter une démarche mettant au centre de l'analyse les enjeux de légitimation de l'État et les dispositifs de pouvoir. Soutenir l'exploitation minière et préserver l'environnement, c'est mener simultanément des politiques en tension. Cette sous-section s'interroge dans une deuxième partie sur les rouages propres au fonctionnement de l'action publique et aux enjeux de légitimation conduisant à mener des actions fragmentées, ne présentant pas de cohérence globale.

## 1.1. Étudier l'action de l'État par ses technologies de gouvernement

S'intéresser à l'État à travers son action s'inscrit dans la lignée de différents travaux préférant l'étudier dans la matérialité de son gouvernement plutôt que son essence, ce qu'il fait plutôt que ce qu'il est. À ce titre, les travaux sur l'État moderne du philosophe Michel Foucault fournissent une approche stimulante. La modernité apparaît à la Renaissance et est contemporaine du développement du capitalisme. Elle « désigne des modes de vie ou d'organisation sociale apparus en Europe vers le XVII<sup>e</sup> siècle et qui progressivement ont exercé une influence plus ou moins planétaire » (Giddens, 1994, p. 11). Elle se caractérise, d'après les sociologues Max Weber et Anthony Giddens, par deux processus : la rationalisation et la réflexivité (Arnauld de Sartre, 2016, p. 15). Via ces processus, des dimensions sociales s'autonomisent : le politique, le social, la religion et l'économie se constituent graduellement comme des sphères séparées.

À contre-courant de la plupart des approches en sciences sociales, Foucault affirme que « l'État n'a pas d'essence [...] ; l'État ce n'est pas en lui-même une source autonome de pouvoir » (Foucault, 2004a, p. 78). Le concept d'État vient désigner une certaine configuration de rapports de pouvoirs entre des acteur·rices (des dirigeant·es, des juristes ...) plus ou moins organisés et coordonnés au sein de structures et leur manière de penser leur action. L'État renvoie à une certaine manière de gouverner (Foucault, 2004b, p. 294-295). Dans la pensée politique, la raison gouvernementale qui accompagne sa mise en œuvre, la structuration de relations de pouvoirs au sein d'un État doté d'un appareil administratif est un objectif à atteindre pour garantir un gouvernement rationnel. Une finalité politique majeure devient donc de permettre la survie, le maintien de l'État (Foucault, 2004b, p. 295). L'État ne se développe donc pas de manière spontanée telle une force propre, il est davantage à comprendre comme un ensemble de pratiques réfléchies et coordonnées « qui ont fait effectivement que l'État est devenu une manière de gouverner, une manière de faire, une manière aussi d'avoir rapport au gouvernement. » (Foucault, 2004b, p. 282).

Michel Foucault propose de s'intéresser à l'État en se focalisant sur ses technologies de gouvernement. Cette posture s'inscrit dans ses précédents travaux sur la discipline dans différentes institutions : l'armée, les prisons, les hôpitaux psychiatriques, etc. Foucault explique que dans ces recherches, il a cherché à comprendre l'ordre général dans lequel ces institutions sont situées, à identifier une « *technologie de pouvoir* », l' « *économie générale de pouvoir* » dans laquelle les fonctions de l'institution se situent, et le « *champ de vérité* » dans lequel les objets étudiés se constituent en objets de savoir (telle la folie) (Foucault, 2004b, p. 121-122). Dit autrement,

*« le point de vue pris dans toutes ces études consistait à essayer de dégager les relations de pouvoir par rapport à l'institution, pour les analyser sous l'angle des technologies, les dégager aussi par rapport à la fonction, pour les reprendre dans une analyse stratégique, et les déprendre par rapport au privilège de l'objet pour essayer de le replacer du point de vue de la constitution des champs, domaines et objets de savoir »* (Foucault, 2004b, p. 122).

C'est dans cette posture que Foucault propose d'étudier l'État. Il s'agit de chercher à le replacer dans les dispositifs de pouvoir qui permettent son développement et ses évolutions (Foucault, 2004b, p. 124). En effet, l'État est « *l'effet mobile de gouvernementalité multiple*. » (Foucault, 2004a, p. 79). La gouvernementalité « *qui est à la fois extérieure et intérieure à l'État* » le modèle « *tel qu'il existe maintenant* », c'est-à-dire semblable à une entité, un acteur qui paraît détenir une source de pouvoir autonome, surplombant, en dehors de la société (Foucault, 2004b, p. 112). Et effectivement, bien que « *les formes et les lieux de « gouvernement » des hommes les uns par les autres sont multiples dans une société* », il est certain remarque Foucault que l'État n'est « *pas simplement l'une des formes ou l'un des lieux — fut-il le plus important — d'exercice du pouvoir* » (Foucault, 1994, p. 241). Ainsi, même si tous les pouvoirs ne dérivent pas de l'État, « *d'une certaine façon tous les autres types de relation de pouvoir se réfèrent à lui* » (Foucault, 1994, p. 241). Si l'État apparaît aujourd'hui comme en dehors et dominant, c'est « *parce qu'il s'est produit une étatisation continue des relations de pouvoir [...]. En se référant au sens cette fois restreint du mot « gouvernement », on pourrait dire que les relations de pouvoir ont été progressivement gouvernementalisées, c'est-à-dire élaborées, rationalisées et centralisées dans la forme ou sous la caution des institutions étatiques* » (Foucault, 1994, p. 241).

C'est à la fin des années 1970 que Foucault ouvre le champ de recherche sur la gouvernementalité<sup>11</sup>, conçu comme mode moderne d'exercice de pouvoir. Dans son cours au Collège de France, il explicite

---

<sup>11</sup> Foucault fournit tout d'abord une définition large de la gouvernementalité, mêlant pratique de gouvernement et processus historique. Nous nous intéressons ici à cette première dimension, mais voici comment il définit la gouvernementalité lorsqu'il l'introduit dans son cours au Collège de France : « *Par ce mot de « gouvernementalité », je veux dire trois choses. Par « gouvernementalité », j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité. Deuxièmement, par « gouvernementalité », j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de pouvoir qu'on peut appeler le « gouvernement » sur tous les autres : souveraineté, discipline, et qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement [et, d'autre part], le développement de toute une série de savoirs. Enfin, par « gouvernementalité », je crois qu'il faudrait entendre le processus, ou plutôt le résultat du processus par*

ainsi sa démarche : *« pourquoi vouloir étudier ce domaine finalement inconsistant, brumeux, recouvert par une notion aussi problématique et artificielle que celle de « gouvernamentalité » ? Ma réponse sera, immédiatement et bien sûr, celle-ci : pour aborder le problème de l'État et de la population. »* (Foucault, 2004b, p. 120). La gouvernamentalité émerge de la rencontre de deux champs d'études distincts des travaux de Foucault, la généalogie du sujet et la généalogie de l'État. Elle fait le lien, la connexion entre l'action de gouverner et la constitution des mentalités (Lemke, 2002, p. 50). Rappelant que jusqu'au XVI<sup>e</sup> siècle, gouverner n'a pas un sens politique – ce sont les individus ou collectivités qui sont gouvernés, pas les territoires ou les structures politiques –, le gouvernement désigne la « conduite des conduites ». Parce que Foucault propose une définition relationnelle et positive du pouvoir qui inclut une dimension de liberté (Foucault, 2004b, p. 82), gouverner n'est pas « régner », « commander » ou « faire la loi » (Foucault, 2004b, p. 119), mais la production par l'État central de technologies guidant les conduites à distance. Étudier la gouvernamentalité, c'est donc étudier les dispositifs de pouvoir visant à cadrer le comportement des sujets de gouvernement. L'approche par la gouvernamentalité cherche à étudier les technologies de domination et les technologies de conduite de soi d'un même mouvement, *« à regarder les façons de conduire à distance, à analyser les « conduites des conduites », et à le faire en braquant le projecteur sur des stratégies, des tactiques, des techniques, des dispositifs ou des instruments tangibles et précis. »* (Topçu, 2013b, p. 81).

On l'a vu, Michel Foucault apporte des clefs de compréhension pour saisir l'État dans sa pluralité et ses contradictions. Il donne également des pistes pour étudier le gouvernement étatique via ses actes et ses pratiques en s'intéressant aux instruments, aux procédures et aux rationalités politiques qui les sous-tendent (Laborier & Lascoumes, 2005). Nous retenons ici la définition de gouvernement d'inspiration foucauldienne proposée par l'historien des sciences Dominique Pestre :

*« Nous entendons « gouverner » comme la capacité de mobiliser des outils et des manières de faire pour agir et ordonner les autres ; nous entendons « gouverner » comme la capacité d'imaginer et de mettre en œuvre des technologies sociales, des dispositifs matériels et des discours de promesse, de crainte ou de sécurité dans le but de peser, directement ou indirectement, sur l'autonomie des individus, des institutions et des actants de toute nature ; nous entendons « gouverner » comme la capacité d'imposer légitimement les métriques qui comptent et de créer les institutions capables de les mettre en œuvre »* (Pestre, 2014, p. 13).

Comme Pestre le souligne, le gouvernement connaît des modalités multiples, il ne s'agit pas uniquement de la conduite des conduites, mais s'exerce également de manière autoritaire. Il s'agit donc d'élargir la définition foucauldienne du gouvernement pour intégrer la persistance d'un mode d'action fondé dans le *« droit souverain de décider et de faire. C'est par exemple l'État qui peut retenir et suspendre la loi, qui dispose du droit au non-droit, qui peut agir par l'état d'urgence, la violence directe et l'arbitraire »* (ibid., p. 14). Nous nous concentrons dans ce travail sur le gouvernement<sup>12</sup> de la mine en Guyane à

---

*lequel l'État de justice du Moyen Âge, devenu aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles État administratif, s'est trouvé petit à petit « gouvernentalisé ».* » (Foucault, 2004b, pp. 111-112)

<sup>12</sup> Par ailleurs, là encore dans une tradition foucauldienne refusant l'opposition entre État et société civile, gouverner n'est pas le propre de l'État, mais relève de multiples registres de pouvoirs, de divers types d'autorité (politique,

travers ses dispositifs en gardant à l'esprit que ceux-ci s'accompagnent d'autres pratiques, notamment discursives, d'exercice du pouvoir. Comme nous l'expliquerons lors l'explication de ne notre démarche méthodologique (ce chapitre, partie 5.), notre enquête sur le gouvernement de la mine se focalise particulièrement sur l'instrumentation de l'action publique, approche théorisée par Pierre Lascoumes, Charlotte Halpern et Patrick le Galès.

Bien entendu, les technologies de gouvernement ne sont pas de simples applications d'une rationalité politique, notamment parce que les dispositifs engendrent des effets inattendus (Lemke, 2002, p. 56). Loin d'être des « accidents » ou des « échecs », les incohérences entre les programmes politiques et les dispositifs supposés les mettre en œuvre, trouvant leurs origines dans les luttes de pouvoir entre acteur·rices, font même partie intégrante des dispositifs (Lemke, 2002, p. 57). Et effectivement, l'action étatique est loin de donner l'impression d'une action cohérente avec une orientation politique toujours franche et manifeste. Deux grandes dimensions sous-jacentes à cette incohérence, liées l'une à l'autre, sont à souligner pour notre propos : d'une part, l'hétérogénéité des acteur·rices et des idées circulant au sein des arènes étatiques, d'autre part l'organisation sectorisée de l'action publique.

## ***1.2. Une action étatique intrinsèquement incohérente***

### *1.2.1. L'État comme « caisse de résonance » de la société*

Comme le note le politiste britannique Timothy Mitchell, dans la lignée des travaux de Michel Foucault, l'État<sup>13</sup> et la société ne peuvent se penser comme des entités séparées. L'État comme entité autonome et surplombante est un mythe culturel fondateur de la société moderne (Mitchell, 1991, p. 78). La production de cette binarité État – société définit l'ordre politique, c'est l'« essence » même de la politique (ibid., p. 95). Elle est constitutive de la capacité et de la légitimité de l'État à réguler la société (ibid., p. 90). Autrement dit, le mythe de l'État défini comme un acteur ou une structure en dehors de la société est à la fois le produit et la source de son pouvoir. La perception contemporaine de l'État comme en dehors de la société découle de pratiques concrètes de gouvernement. Mitchell rejoint ici Foucault : « *ce sont les tactiques de gouvernement qui, à chaque instant, permettent de définir ce qui doit relever de l'État et ce qui ne doit pas en relever, ce qui est public et ce qui est privé, ce qui est étatique et ce qui est non étatique* » (Foucault, 2004b, pp. 112-113). La limite entre l'État et la société est le fruit de technologies de gouvernement, de l'ensemble des mécanismes institutionnels produisant l'ordre sociopolitique (Lemke, 2002, p. 59). Pour donner un exemple concret, on pensera par exemple au droit, organisé de manière à fabriquer la loi comme un cadre abstrait et surplombant (Mitchell, 1991, pp. 94-95). Les dynamiques produisant l'État sont des processus d'organisation spatiale et temporelle, de surveillance et de gouvernance, de mise en ordre de la réalité en catégories telles la pratique du langage

---

administrative, juridique, scientifique, technique, économique, spirituelle ...). Nous nous concentrons dans ce travail néanmoins essentiellement sur le gouvernement via les dispositifs mis en place par les institutions étatiques.

<sup>13</sup> Mitchell constate que malgré la quantité très importante de travaux conceptuels sur l'État, on ne parvient toujours pas le définir. Ce qui fait obstacle, notamment, à ces tentatives de définition est qu'elles impliquent de circonscrire l'État par rapport à la société, de caractériser la limite entre l'État et la société. Or, selon Mitchell, il faut poser la question autrement. La difficulté à définir la frontière entre État et société nous dit justement quelque chose de l'État. Elle ne constitue pas un problème définitionnel, mais fait partie de sa définition.

juridique, la surveillance des frontières, ou l'architecture des bâtiments publics (ibid., pp. 81-82). Ces pratiques sont si efficaces, si performatives que l'État semble bel et bien être un acteur autonome, extérieur à la société, mais agissant sur elle (ibid., p.91). L'on perçoit d'un côté des individus, des pratiques sociales, et de l'autre « *an inert structure that somehow stands apart from individuals, precedes them, and contains and gives a framework to their lives* » (ibid., p. 94). Si la limite entre l'État et la société est dynamique, socialement produite, instable, cela ne signifie pas pour autant, nous dit Mitchell, qu'elle est illusoire (ibid., p. 90). Dit autrement, le fait que l'État n'est pas une entité à part ne doit pas entraîner le rejet du concept d'État. Par contre, cela implique de ne pas comprendre l'État comme un acteur, disposant d'une intention, d'une cohérence, d'une *agency* – bien que cette compréhension puisse paraître « naturelle » (ibid., p. 90). Contrairement à la tradition hobbesienne ou wébérienne, l'État n'est ni un agent, ni un instrument, ni une organisation, ni une structure. L'État, argumente Mitchell, est à comprendre et à étudier comme un ensemble d'effets structuraux. En conséquence, il ne doit pas être conçu comme une structure, mais comme l'effet de pratiques produisant cette impression que l'État est une structure, ce que Mitchell nomme le *state effect*. Appréhender l'État comme effet permet de « *both acknowledge the power of the political arrangements that we call the state and at the same time account for their elusiveness* » (ibid., pp. 94-95).

L'État n'est pas en dehors de la société, mais bien en son sein. Faisant partie de la société, nombre des dynamiques, des idées qui y circulent sont représentées au sein des structures étatiques. Elles traversent l'État et se reflètent dans les savoirs, discours et pratiques étatiques. Dans une société pluraliste, ceci implique que ces derniers reflètent une certaine hétérogénéité, poursuivent des intérêts divergents et incompatibles, donnant l'image d'une action globalement incohérente. Dans un texte de 2015 revenant sur la manière dont l'État est traité en *political ecology* contemporaine, Katie Meehan et Olivia Molden constatent l'intérêt de leurs collègues pour l'étude des pratiques étatiques quotidiennes, prosaïques. L'État y apparaît souvent comme hétérogène, peu cohérent et peu stable dans le temps – en particulier dans le gouvernement de la nature (Robbins, 2008). Notant également l'inspiration mitchellienne dans les travaux de nombreux·ses collègues, les autrices demandent alors « *if the state is not coherent or real, then what is it ?* » (Meehan & Molden, 2015, p. 442). Pour y répondre, elles se tournent vers les écrits de Gilles Deleuze et Félix Guattari pour qui l'État est une « caisse de résonance<sup>14</sup> ». Dans Mille Plateaux, les philosophes expliquent que « *l'État n'est pas un point qui prend sur soi les autres, mais une caisse de résonance pour tous les points* ». Ces « points » ne se confondent pas au sein de l'État, mais y résonnent (Deleuze & Guattari, 1980, p. 274). Ainsi, à la suite de Meehan et Molden, l'État peut être appréhendé comme une caisse de résonance. Cela fait écho à de nombreux travaux qui montrent – et c'est maintenant l'approche dominante – que l'État agit à différentes échelles si bien qu'il s'assimile sous différents aspects à un réseau multiscalair de connexions entre acteur·rices. Loin de fonctionner par des logiques autonomes, ces recherches démontrent la perméabilité de l'État aux forces de la société civile, des marchés, etc. (mais aussi de non-humain·es, des écosystèmes) (Robbins, 2008, p. 209).

Réussir à pénétrer les arènes étatiques est néanmoins un véritable enjeu pour nombre d'acteur·rices sociaux·ales, de porte-parole pour qui l'évolution des pratiques et savoirs institutionnels est l'un des

---

<sup>14</sup> « *L'État ne se définit donc pas seulement par un type de pouvoirs, publics, mais comme une caisse de résonance pour les pouvoirs privés aussi bien que publics* » écrivent les philosophes (Deleuze & Guattari, 1980, p. 257).



principaux objectifs. La reconnaissance par l'État de la légitimité de certaines connaissances, l'adoption de certains cadrages d'un problème sont le résultat de luttes entre « *discourse coalitions* » (Hajer, 1995), luttes exacerbées par la multiplication des instances de gouvernance et de participation (Robbins, 2008, p. 214). Cette perméabilité assure une dynamique interne à l'État qui est alors sans cesse remodelé. À nouveau, dire que les intérêts présents dans la société se reflètent dans l'État ne signifie aucunement que ces intérêts sont représentés, diffusés au sein des arènes étatiques de manière équitable et symétrique. L'État s'inscrit au contraire dans la continuité de relations de pouvoir, de rapports sociaux existant en dehors de lui. Comme le souligne Robbins, cette conception s'inscrit directement dans la pensée de Foucault pour qui l'État « *can only operate on the basis of other, already existing power relations* » (Foucault, 1980, p. 122, cité par Robbins 2008, p. 215). Les relations de pouvoirs « *s'enracinent dans l'ensemble du réseau social* », et l'État ne dispose pas d'une source de pouvoir autonome (Foucault, 1994, p. 239). Les rapports de pouvoir sociétaux sont asymétriques et ils sont donc également asymétriques au sein des arènes étatiques, voire exacerbés. L'accès à l'État demande en effet des ressources qui produisent un « effet loupe » des inégalités de pouvoir présentes dans la société. Par ailleurs, les institutions fonctionnent de manière similaire à un filtre, ne serait-ce que via les critères de recrutements dans l'Administration, la formation des haut·es fonctionnaires ou le fonctionnement du monde politique qui tend à exclure de nombreux profils des gouvernements et administrations. L'État étant un espace de lutte pour l'internalisation d'intérêts (Robbins, 2008, p. 212), toutes les visions du monde n'y sont pas présentes tandis que certaines y sont surreprésentées. Pour autant, il serait réducteur de ne pas prendre en compte qu'il est « habité » par des acteur·rices multiples et aux idées hétérogènes. Mettre en exergue que l'État renvoie à une multitude d'acteur·rices, tel·les fonctionnaires et politiques, individus « en chair et en os » bien issus·es de la société, permet d'éviter l'écueil d'une représentation de l'État comme un bloc monolithique surplombant. L'appréhender comme « caisse de résonance » de la société permet également d'expliquer qu'il n'y a pas une action étatique, mais *des* actions étatiques.

### 1.2.2. L'organisation sectorisée de l'appareil étatique comme facteur d'incohérence

La diversité des idées et des intérêts présents au sein des instances étatiques engendre une certaine hétérogénéité d'action de gouvernement. Celle-ci s'explique également par l'organisation sectorisée de l'action publique. Le travail gouvernemental et administratif est très largement organisé par secteur, ce qui s'institutionnalise dans son action sous la forme de politiques publiques sectorisées (Muller, 2019b, p. 569-570). La sectorisation de l'action publique est autrement dit « *constitutive de l'État moderne* » (Muller, 1985, p. 167). La gouvernementalisation de l'ensemble des relations de pouvoir se traduit par la prise en charge croissante de l'ensemble des problèmes sociaux par l'État moderne. Dans ce cadre, de nouvelles structures administratives dédiées à ces problèmes sont progressivement mises en place. La sectorisation de l'action publique marque l'acquisition de compétences pour gouverner de nouveaux problèmes et la reconnaissance d'une légitimité de l'État à les traiter (Baraize, 1996, p. 109). La sectorisation participe ainsi à la rationalisation de l'État (Halpern & Jacquot, 2015, p. 63). En effet, elle s'explique par la nécessité pour le gouvernement de la société de rendre les problèmes lisibles et solubles et de produire et mobiliser des savoirs experts pour les traiter. Les problèmes sont identifiés et cadrés

d'une certaine manière, formatés, catégorisés par secteur, car « *l'État ne peut et ne sait se saisir du social autrement qu'en le découpant* » (Halpern & Jacquot, 2015, p. 75).

Un secteur est composé de trois dimensions (Halpern & Jacquot, 2015, p. 68; Muller, 2019b, p. 573-574) : une dimension liée aux intérêts, une dimension institutionnelle, et une dimension cognitive. La première est liée aux acteur·rices. Un secteur est composé d'un ensemble d'acteur·rices, plus ou moins bien identifié·es, appartenant au public ou au privé, parfois en compétition pour imposer des intérêts au sein du secteur. La dimension institutionnelle comprend les procédures, dispositifs organisant les relations entre acteur·rices et stabilisant les rapports de pouvoir via des routines administratives par exemple. Enfin la dimension cognitive renvoie à la vision des acteur·rices du secteur, aux processus de cadrage des problèmes au sein de politiques, aux solutions à y apporter. Ainsi, un secteur est marqué par le poids des expert·es, car ce sont elleux qui posent ses limites, définissent les problèmes sectoriels et leurs solutions, et les interlocuteur·rices jugé·es aptes à produire du savoir légitime et à résoudre les problèmes. Au sein de chaque secteur, il y a ainsi une compétition entre acteur·rices pour le monopole du savoir légitime et pour l'imposition de cadres des problèmes. Et il y a également concurrence entre secteurs, pour l'accès aux ressources étatiques, mais également là encore pour l'imposition de certaines définitions des problèmes et des solutions à y apporter, car les intérêts des secteurs entrent souvent en compétition. L'État peut donc avoir à agir sur des problèmes dont les solutions sont antithétiques, sur des secteurs dont les objectifs de reproduction sont incompatibles entre eux. Les solutions à apporter à un certain problème ne font donc pas nécessairement consensus au sein des institutions étatiques caractérisées par une certaine polyphonie.

### 1.2.3. Les impératifs étatiques, des enjeux de légitimation en tension

La croyance en l'État comme « *un modèle centralisé, dirigiste, protégé* » relève du mythe et est entretenue dans le discours des politiques, de l'Administration, des représentant·es de l'autorité publique (Borraz & Guiraudon, 2008, p. 21-22). Bien que la « *dimension mythique* » d'un État unifié et dominant, pour reprendre les termes de Borraz et Guiraudon (ibid.), soit largement véhiculée, il est bien habité de « *forces centrifuges qui menacent en permanence la cohérence de l'État* » (Jobert & Muller, 1987, p. 14). Des identités, des intérêts, des représentations normatives, des orientations politiques s'opposent, sont en compétition. Pour reprendre les mots des politistes Bruno Jobert et Pierre Muller dans leur ouvrage portant sur les incohérences et incertitudes de l'action publique, l'État est « *à la fois un et multiple* », il est « *le siège d'une cacophonie feutrée* » (ibid., pp. 15-16). Loin d'être des anomalies ou des échecs, « *l'hétérogénéité et les contradictions incontestables de l'État en action [...] s'expliquent par les exigences multiples et contraires auxquelles tout ordre politique doit répondre* » (ibid., p. 17).

La question de la nécessaire incomplétude de la cohérence étatique est également étudiée sous l'angle des « *state imperatives* ». Des travaux s'attèlent à identifier des « impératifs étatiques », c'est-à-dire des fonctions que l'État doit remplir pour assurer son maintien et sa stabilité (Dryzek, Downs, Hernes, & Schlosberg, 2003; Dryzek, Hunold, Schlosberg, Downes, & Hernes, 2002; Offe, 1984; Skocpol, 1979). C'est parce qu'il est capable de remplir ces fonctions que l'État se construit comme une autorité « à part ». Ainsi pour Dryzek et al., à la suite des analyses de Theda Skocpol et de Claus Offe, l'État

moderne occidental se développe dans un premier temps autour de trois impératifs : maintenir l'ordre social à l'intérieur du territoire, assurer la survie de l'État en entretenant une compétition avec les autres États et en étant capable de défendre le pays, et collecter des revenus afin de financer les deux premiers objectifs (Dryzek et al., 2003, 2002). Puis, avec l'essor du capitalisme et ses conséquences sociopolitiques, viennent s'ajouter l'impératif économique qui consiste à garantir la croissance capitaliste et, plus tardivement, l'impératif de légitimation qui renvoie aux valeurs de l'État-providence. Il s'agit d'assurer un certain niveau de bien-être à la population, d'œuvrer dans l'intérêt général au-delà des intérêts capitalistes particuliers et renvoie dans ce contexte à la notion de légitimité démocratique (Hausknost, 2020, p. 20-21). Dryzek et al. avancent que l'État environnemental émerge lorsque les arguments de protection environnementale parviennent à s'intégrer aux autres impératifs. La partie 4.2.1 de ce chapitre revient sur cet argument, mais retenons ici l'idée que l'État moderne se caractérise par la nécessité de répondre à certains impératifs, dont la garantie d'un développement capitaliste, ce qui peut signifier poursuivre des objectifs en tension entre eux.

\*  
\*\*

En résumé, nous choisissons dans notre travail de thèse d'étudier l'État via son action. Dans la tradition foucauldienne, l'État est appréhendé en tant qu'ensemble de rapports de pouvoirs et de pratiques coordonnées de gouvernement. Ces pratiques concourent à entretenir le mythe d'un État entendu comme un acteur autonome disposant d'une volonté ou d'une source de pouvoir propres ou une structure ou organisation surplombante (Foucault, 1994, 2004b). Cette capacité à entretenir cette représentation de l'État, à produire du *state effect* (Mitchell, 1991), conditionne la légitimité du pouvoir étatique. Faisant partie de la société (et non en dehors d'elle), il peut être appréhendé comme une caisse de résonance de la société : les idées et les rapports de pouvoirs présents dans la société s'y diffusent et se reflètent dans les savoirs et discours circulant au sein des institutions étatiques et en conséquence dans son action (Meehan & Molden, 2015; Robbins, 2008). Le mode de gouvernement de la société par l'État est largement organisé de manière sectorielle. La sectorisation de l'action publique engendre une action hétérogène, fragmentée, ancrée dans des rationalités et des enjeux parfois incompatibles (Halpern & Jacquot, 2015; Jobert & Muller, 1987; Muller, 1985). Cette tension entre pratiques étatiques, inhérente au gouvernement, est accentuée par la nécessité de répondre à des enjeux pluriels et parfois contraires. En effet, le *state effect* est entretenu par la capacité de l'État à répondre des impératifs construits en tant que tels au fur et à mesure que l'État moderne est produit (Dryzek et al., 2002). Parmi ces impératifs figure notamment la garantie de la croissance économique, de la sécurité et d'un certain niveau et de bien-être à la population. La prochaine partie propose d'explorer ce lien entre État et développement économique. Nous nous focalisons en particulier sur le capitalisme extractif et sur ce que cet impératif implique en termes de relation État-nature.

## 2. Développement du capitalisme extractif et évolutions du rapport à la nature

Soutenir le développement économique étant au cœur des processus de légitimation du pouvoir étatique, cette sous-section interroge le rapport que le capitalisme entretient avec l'exploitation du sous-sol. Un retour historique revient sur les liens d'interdépendance entre la constitution du capitalisme et le développement des industries minières. Elle s'intéresse au lien utilitariste à la nature dominant dans la société moderne qui s'incarne dans la notion de ressource naturelle et qui sert d'ancrage cognitif à l'exploitation capitaliste de la nature. Enfin, cette partie s'attarde sur les critiques formulées à l'encontre d'un développement économique dépendant des activités minières rassemblées dans la contestation anti-extractiviste.

### 2.1. La constitution du capitalisme, un processus dépendant des activités extractives

Dès le XV<sup>e</sup> siècle, l'extraction à grande échelle de ressources du sous-sol et le développement du capitalisme s'entremêlent et ne cessent de se renforcer. Comme le soulignent Chailleux et Le Berre, différents travaux montrent que le développement du capitalisme s'explique par « *la capacité d'un groupe d'individus à accéder, puis à maîtriser, certaines ressources minérales notamment énergétiques* » (2022, pp. 55-56). Ainsi, au XV<sup>e</sup> siècle, c'est dans les mines d'Europe centrale qu'apparaissent les prémices de la future organisation capitaliste du travail et de la lutte des classes. Alors qu'elles avaient largement décliné depuis la chute de l'Empire romain, les extractions minières reprennent à partir du X<sup>e</sup> siècle et explosent au XV<sup>e</sup> siècle (Christmann, 2016) suite des avancées techniques importantes au XV<sup>e</sup> siècle (Mumford, 1934). Cette évolution s'inscrit dans une tendance sociale plus générale. De nouvelles organisations du travail et des avancées techniques permettent une forte augmentation de la productivité dans de nombreux secteurs en Europe et dans les colonies. Ces changements<sup>15</sup> sont particulièrement importants dans la mine et la métallurgie où de nouvelles méthodes d'extraction et de transformation apparaissent (ibid.). L'Europe centrale devient l'un des centres de production de matières premières, on y produit du plomb, du cuivre, du fer et de l'argent. L'extension des mines en surface et en profondeur et l'usage de machines et de techniques nécessitent des apports financiers par des investisseurs extérieurs. Progressivement, les mineurs perdent leur droit de propriété sur la mine au profit des détenteurs de capital, et le salariat se met en place dans un contexte de luttes sociales. Bien plus intensément et rapidement qu'au sein d'autres industries, le développement de la mine d'Europe centrale s'entremêle avec les premières formes du capitalisme<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> En Europe, la productivité par travailleur·se dans la fabrication du fer est multipliée par cinq entre 1450 et 1650 (Moore, 2017, p. 612), tandis que la demande est alimentée par l'accroissement de l'usage d'outils en fer.

<sup>16</sup> Mumford commente ainsi : « *the mining industry [...] showed, as the result of capitalistic pressure, the characteristic features of the nineteenth century industry throughout the world : the division of labour, the use of the strike as a weapon of defence, the bitter class war, and finally the extinction of the guilds' power* » (1934, p. 75). L'auteur émet également l'hypothèse selon laquelle la mine contribue à construire la valeur abstraitisée des ressources naturelles selon leur apport au système économique : « *Finally, it is possible that the animus of the miner had still another effect on the development of capitalism. This was in the notion that economic value had a relation to the quantity of brute work done and to the scarcity of the product: in the calculus of cost, these emerged as the principal elements. The rarity of gold, rubies, diamonds: the gross work that must be done to get iron out of the earth and ready for the rolling mill - these tended to be the criteria of economic value all through this*

(Moore, 2007; Mumford, 1934). On passe à une production industrielle, les investissements y sont massifs et la monétisation « agressive » (Moore, 2007, p. 123). Les mines fournissent une quantité de capital phénoménale et sans précédent. Celle-ci permet l'expansion du commerce européen. Les capitaux de la mine alimentent également le développement industriel (Moore, 2017), tout en en fournissant la matière. Ce boom minier a donc lieu dans un contexte global où l'appropriation et la marchandisation des substances naturelles s'accroissent en Europe et dans d'autres parties du monde. Entre 1535 et 1680, la surface sous contrôle, au moins formel, des pouvoirs européens dans le monde double (ibid., p. 613). Là encore, la mine joue un rôle crucial.

La quête de ressources, en particulier minières, est l'un des principaux moteurs de la colonisation européenne des Amériques. Les systèmes de domination coloniale se structurent ainsi autour des « besoins » en métaux des Européen·nes tandis que les métaux alimentent le capital et le développement industriel européens (Brown, 2012). L'appropriation des métaux américains par les Européen·nes commence à la fin du XV<sup>e</sup> siècle aux Caraïbes, avant de s'étendre, au rythme des rumeurs de présence de gisements d'or, à tout le continent. Si c'est surtout l'or qui en premier lieu anime d'abord la conquête européenne, on produit davantage d'argent (ibid., p. 36). Dès la moitié du XVI<sup>e</sup> siècle, la production mondiale de métaux précieux provient majoritairement d'Amérique latine (Jarrige & Le Roux, 2017, pp. 51-52). Les coûts humains, socioculturels et écologiques de l'appropriation des métaux américains sont énormes (Brown, 2012; Jarrige & Le Roux, 2017, p. 56; Moore, 2007). Les conséquences économiques pour le continent sud-américain sont également dramatiques. La mine domine l'économie dans les Andes et au Mexique, au détriment du développement d'autres secteurs. Un système de dépendance à la mine se met en place (Brown, 2012). Du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle, les mines coloniales d'Amérique latine ont des conséquences importantes pour l'économie européenne allant bien au-delà des frontières de la péninsule ibérique, moteur de la colonisation. Les répercussions de l'accaparement des métaux américains pour le commerce et la structuration du système monétaire mondial sont profondes. Les mines stimulent le commerce avec le continent asiatique, mais également entre régions européennes. L'Espagne paie ses dettes aux banques qui soutiennent par leurs capitaux les investissements en Angleterre et aux Pays-Bas (Izoard, 2018). La péninsule ibérique peu industrialisée importe des produits manufacturés, soutenant l'industrialisation d'autres régions européennes, notamment britanniques, où les manufactures se développent. Une bonne partie de l'or brésilien atterrit ainsi à Londres, jouant un rôle important dans la future révolution industrielle (Brown, 2012). C'est notamment grâce à l'or du Brésil que l'Angleterre devient la plus grande puissance marchande au XVIII<sup>e</sup> siècle (Izoard, 2018). Ainsi, comme l'ont par ailleurs évoqué Karl Marx et Adam Smith, l'exploitation argentifère et aurifère en Amérique latine contribue de manière importante au développement du commerce et à l'émergence du capitalisme (Bednik, 2019, p. 38; Brown, 2012, pp. 41-42).

L'endogénéité des activités extractives à grande échelle pour le capitalisme s'illustre également par l'exemple du charbon. Son extraction industrielle vient stimuler l'essor du capitalisme anglais. Son

---

*civilization. But real values do not derive from either rarity or crude manpower. It is not rarity that gives the air its power to sustain life, nor is it the human work done that gives milk or bananas their nourishment. [...] The value lies directly in the life-function: not in its origin, its rarity, or in the work done by human agents. The miner's notion of value, like the financier's, tends to be a purely abstract and quantitative one » (ibid., pp. 75-76).*

utilisation et exploitation explose en Grande-Bretagne à partir du XVI<sup>e</sup> siècle<sup>17</sup> (Malm, 2018). L'exploitation de charbon augmente la demande en métaux et inversement. À partir de la deuxième moitié du XVII<sup>e</sup> siècle, une grande partie du charbon britannique est absorbée par la production industrielle de fonte (Headrick, 2020, p. 217-219; Malm, 2018, p. 69), tandis que les métaux sont utilisés pour l'extraction et le transport du charbon. Le charbon permet également, avant même la machine à vapeur, de stimuler le développement d'autres secteurs. L'industrie du charbon génère de multiples sous-produits dont se saisit l'émergente chimie industrielle. C'est la naissance de l'industrie chimique. De multiples secteurs artisanaux augmentent leur productivité grâce à l'utilisation croissante de composés minéraux, dont beaucoup se substituent à des matières organiques, donnant parfois lieu à une industrialisation du secteur (Jarrige & Le Roux, 2017). En parallèle, la demande en métaux est stimulée par la mécanisation de différents secteurs, en particulier du textile. La production de coton croît en effet de manière exponentielle à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, soit avant l'introduction de la machine à vapeur. On adopte des méthodes de filage et de tissage innovantes, les manufactures s'agrandissent et les investissements augmentent, notamment grâce aux capitaux accumulés par l'exploitation et le commerce des métaux américains (Jarrige & Le Roux, 2017, pp. 59-60).

En résumé, l'industrialisation, nourrie par les capitaux accumulés par le commerce britannique, notamment le commerce transatlantique, est permise par l'exploitation à grande échelle du charbon et des métaux, mais précède l'utilisation de la machine à vapeur. Le capitalisme anglais prend son essor aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles dans les mines, dans le secteur agricole et dans des industries fonctionnant à l'énergie hydraulique, en particulier l'industrie du coton. C'est donc dans un contexte de croissance capitaliste que naissent la machine à vapeur, puis le capitalisme fossile (Campagne, 2017; Jarrige & Le Roux, 2017; Malm, 2018). Plus spécifiquement, ce sont les besoins de l'industrie minière qui motivent cette innovation technique. La machine à vapeur de James Watt, dont le prototype est financé par un capitaliste houiller, permet de pomper l'eau souterraine présente dans les mines de charbon et donc de creuser plus profondément. On l'utilise rapidement dans les mines de cuivre et d'étain du Cornwall et dans la fonte de fer (Mitchell, 2011). Inversement, la diffusion de la machine à vapeur engendre une augmentation de la demande en fer, stimulant encore davantage le secteur minier.

*Encadré 1. La production d'or aujourd'hui dans le monde*

Depuis plusieurs décennies, la production et la demande en or sont en constante augmentation, tout comme son cours. S'il est fluctuant, il croît en moyenne depuis les années 1970. L'once d'or coûtait 35 dollars au début des années 1970, ce chiffre s'élève à 2000 dollars quarante ans plus tard. L'une des nombreuses raisons avancées pour expliquer cette évolution est l'augmentation du pouvoir économique de l'Asie, du Moyen-Orient et de l'Amérique latine et donc du pouvoir d'achat dans ces régions (Bloomfield & Maconachie, 2021, p. 22). La Chine consomme 30,6 % de la production mondiale, l'Inde 27,2 %, le Moyen-Orient et la Turquie 9,3 % (ibid., p. 61). Face à une demande et un cours en augmentation, en particulier depuis la crise financière de 2007 –

<sup>17</sup> La production annuelle britannique de charbon passe de 50 000 tonnes en 1530 à 210 000 de tonnes trente ans plus tard et à 1,5 million de tonnes un siècle plus tard alors que la plupart des grands gisements connus sont exploités. La production anglaise de charbon est alors trois fois plus importante que celle du continent européen (Campagne, 2017, p. 137). Elle double d'ici les années 1680, puis triple en un siècle (Moore, 2017, p. 609).

2008, les ruées vers l'or ne sont pas un phénomène du passé. Depuis, les multinationales minières sont en effervescence, en particulier dans les Suds où de nombreux projets d'extraction d'or à grande échelle apparaissent. L'industrie de l'or a la réputation d'être particulièrement opaque et sans éthique, notamment parce qu'elle fonctionne sur des dynamiques spéculatives. De manière générale, elle est très peu régulée. Dans leur ouvrage dédié à l'industrie aurifère, Michael John Bloomfield et Roy Maconachie résumant ainsi le secteur : « *The complexity and opacity of gold supply chains, combined with the highly unequal social relations driving gold production and consumption, have helped to entrench much of [some] frontier mentality, or cowboy culture, throughout the industry. Together, these factors make gold extremely difficult to regulate* » (ibid., p. 47). L'or est relativement rare, mais les gisements sont répartis de manière plutôt équitable entre régions – ils sont présents sur tous les continents, comme l'illustre le tableau 1. L'or ayant une valeur sûre et élevée, les gouvernements disposent d'une certaine marge de pouvoir quant aux conditions de son extraction. Pour autant, celui-ci étant présent partout sur terre, les compagnies minières peuvent également, en théorie, choisir où elles investissent. Si ce pouvoir est *a priori* minime, Bloomfield et Maconachie suggèrent que la perception des gouvernements selon laquelle leur pays serait en compétition avec d'autres pour attirer des investissements les rend peu disposés à durcir leur législation minière (ibid., p. 54). L'augmentation des prix est également à l'origine du développement de la mine aurifère artisanale ou à petite échelle. On estime que ce secteur représente une source de subsistance directe pour 10 – 15 millions de personnes dans le monde (dont un million d'enfants). L'extraction minière artisanale et à petite échelle produirait 600 à 650 tonnes d'or par an, soit environ 20 % de la production (ibid., p. 23).

|                       | Mine production |                   | Reserves <sup>9</sup> |
|-----------------------|-----------------|-------------------|-----------------------|
|                       | 2020            | 2021 <sup>a</sup> |                       |
| United States         | 193             | 180               | 3,000                 |
| Argentina             | 59              | 60                | 1,600                 |
| Australia             | 328             | 330               | <sup>10</sup> 11,000  |
| Brazil                | 78              | 80                | 2,400                 |
| Burkina Faso          | 58              | 60                | NA                    |
| Canada                | 170             | 170               | 2,200                 |
| China                 | 365             | 370               | 2,000                 |
| Colombia              | 48              | 50                | NA                    |
| Ghana                 | 125             | 130               | 1,000                 |
| Indonesia             | 86              | 90                | 2,600                 |
| Kazakhstan            | 63              | 60                | 1,000                 |
| Mexico                | 102             | 100               | 1,400                 |
| Papua New Guinea      | 54              | 50                | 1,100                 |
| Peru                  | 87              | 90                | 2,000                 |
| Russia                | 305             | 300               | 6,800                 |
| South Africa          | 96              | 100               | 5,000                 |
| Sudan                 | 90              | 90                | NA                    |
| Tanzania              | 47              | 50                | NA                    |
| Uzbekistan            | 101             | 100               | 1,800                 |
| Other countries       | <u>572</u>      | <u>570</u>        | <u>9,200</u>          |
| World total (rounded) | 3,030           | 3,000             | 54,000                |

Tableau 1. Production annuelle d'or dans le monde<sup>18</sup>

L'or est essentiellement utilisé dans la bijouterie. En 2018, la moitié de l'or consommé l'a été par le secteur de la bijouterie. Sa grande malléabilité le rend aussi propice à être utilisé dans d'autres

<sup>18</sup> Source : US Geological Survey, 2022.

secteurs, par exemple dans les produits dentaires. C'est par ailleurs un très bon conducteur, plus rapide que le cuivre et plus durable que l'argent. Il est donc utilisé dans l'électronique, notamment dans les ordinateurs. Dans le monde occidental, une personne tient en moyenne de l'or entre ses mains pendant quatre heures par jour, temps moyen passé sur son smartphone où de l'or est présent (ibid., p. 6). En 2018, la technologie et l'électronique représentent 7,7 % de la demande en or (ibid., p. 61). Par ailleurs, l'or reste associé à la richesse, au pouvoir, au prestige. À son propos Bloomfield et Maconachie écrivent « *Wealth in gold is perhaps the closest we come to a physical manifestation of power; it is power in fungible form. It represents both stability and opportunity, and this symbolism is near universal* » (ibid., p. 7). Dans de très nombreuses régions du monde, l'or est associé à des significations culturelles et spirituelles. Ainsi est-il de tradition en Inde pour la jeune mariée d'être couverte d'or à son mariage. L'or joue également un rôle crucial dans l'évolution de la finance. Les grandes puissances utilisent l'or comme étalon monétaire depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle. Après avoir connu quelques crises, le système s'effondre à la fin des années 1920 avec la Grande Dépression. Dans le cadre des accords de Bretton Woods en 1944, les Étatsuniens mettent en place une version modifiée du système, aussi appelé le *dollar standard*, avec l'étalon change-or. Le dollar est alors indexé à l'or. Ce système perdure jusqu'au début des années 1970. La signification de l'or pour la finance reste jusqu'à ce jour néanmoins primordiale et symbole de stabilité. L'or est une valeur refuge. Considéré comme un investissement sûr, les banques centrales des pays du monde entier continuent d'acheter de l'or pour sécuriser leurs réserves. Ainsi, en 2022, dans un contexte géopolitique très incertain suite à la guerre en Ukraine, les banques centrales ont acheté des quantités record d'or (Le Parisien, 2022). En 2018, l'investissement représente 26,7 % de la demande mondiale en or, les achats publics 15 % (Bloomfield & Maconachie, 2021, p. 61). Actif financier très populaire, l'or est l'un des piliers des marchés financiers. Au niveau mondial, la demande en or des investisseurs augmente annuellement d'environ 18 % chaque année depuis deux décennies (ibid., p. 113). Ce succès s'explique entre autres par l'attrait renouvelé de l'or depuis la crise de 2007-2008. L'or permet en effet d'atténuer les risques dans les investissements, car sa valeur est considérée comme stable et prévisible. Les banques centrales des pays émergents en sont particulièrement consommatrices, leurs réserves ont triplé en dix ans (ibid., p. 113). De manière générale, on remarque que la demande en or augmente quand les économies ralentissent ou qu'un fléchissement des marchés est craint. Un actif est ainsi considéré plus sûr en or qu'en devises par les investisseurs. Ainsi, l'or quotidiennement échangé sur les marchés de gré à gré équivaut à une valeur moyenne de 200 milliards de dollars (ibid., p. 114). En somme, le capitalisme financier et les finances mondiales sont alimentés et dépendants de l'extraction en or pour leur maintien.

On le voit, le capitalisme est historiquement extractif : les activités extractives nourrissent son développement tandis que le capital accumulé y est investi. Cette tendance perdure jusqu'aujourd'hui. Mais il est également intrinsèquement extractif de par ses logiques de fonctionnement.



## *2.2. Des dynamiques capitalistes prédatrices des ressources naturelles*

Le capitalisme se distingue en effet d'autres systèmes économiques par le fait qu'il est orienté vers la recherche de profits, plus exactement vers l'accumulation de capital. L'accumulation de capital c'est « *la transformation perpétuelle de profits en forces productives nouvelles pour générer de nouveaux profits* », soit un « *élargissement de la base productive par l'ajout de capital* » (Ansaloni, Montalban, Roger, & Smith, 2020, paragr. 3). Or, bien souvent, la nature fournit la « matière » avec laquelle sont créées des marchandises, qui permettent ensuite d'engendrer des profits et donc du capital. Comme le résume le géographe étatsunien Parenti, « *The valorization process is both the creation of utilities by human labor power and the capture/transfer of the pre-existing utilities of non-human nature within the cash nexus.* » (Parenti, 2014, p. 6). Jason W. Moore (2011, 2017) produit une lecture de l'émergence du capitalisme en lien avec le rapport qu'il entretient avec la nature. Il étudie le capitalisme en tant qu'écologie-monde (*world-ecology*), soit la dialectique entre accumulation de capital et production de la nature. Cette approche pose comme prémisse que « *capitalism does not act upon nature so much as develop through nature–society relations* » (Moore, 2011, p. 2). Moore montre que dès la moitié du XV<sup>e</sup> siècle, le capitalisme se développe via une accumulation primitive de capital, des humain-es et de ce que l'auteur nomme les *Cheap Natures*, des natures bon marché. En effet, avec le capitalisme, la nature - notamment les animaux, les forêts, les sols, les cultures, deviennent *cheap*. Le capitalisme est permis par la transformation de toujours plus de fragments de la nature en ressources pour leur marchandisation. Ce processus s'appuie sur une dynamique de privatisation des biens communs. Ainsi, la dynamique capitaliste repose-t-elle sur l'appropriation et la transformation croissante de la nature. En conséquence, les acteur-rices capitalistes doivent, pour se maintenir, prendre possession de toujours davantage d'espaces, le long de « *resource frontiers* » (Tsing, 2003) où la nature est mise en ressource, transformée en nature productive et appropriable. Cette dynamique s'incarne par excellence dans le capitalisme extractif. Ce dernier s'appuie sur une représentation productiviste de la nature tout en venant la renforcer de par ses pratiques.

Cette conception s'incarne dans la notion de ressource naturelle qui a fait l'objet de nombreux travaux de déconstruction en sciences sociales, en particulier en géographie, en STS et en anthropologie. Ces travaux sont souvent animés par la conviction que répondre à l'injonction écologique nécessite de repenser le rapport humain à son environnement et donc aux « ressources » (Richardson & Weszkalnys, 2014). Dans le langage courant, on considère les ressources « naturelles » comme des substances inertes, naturellement présentes dans l'environnement, fruits de la nature prêts à être extraits par l'humain-e. Il y a l'idée que la matière est à exploiter, que c'est sa finalité. Parler de ressource, c'est ainsi désigner des substances présentes dans la nature et réduire ces matières à leur utilité pour les humain-es. Mais si la ressource est fonction d'affordances matérielles, elle est également le produit de croyances et pratiques humaines. Dès les années 1930, l'économiste Erich Zimmermann souligne le caractère social des ressources dans une formulation restée célèbre : « *les ressources ne sont pas, elles le deviennent* » (1933, cité notamment dans Chauvin *et al.* 2015). Les propriétés physico-chimiques des substances vont conditionner la possibilité de certains usages, ceux-ci dépendent néanmoins des sociétés, de leur

ontologie, de leurs inventions techniques<sup>19</sup>. Ainsi, la ressource est « *a 'coproduction of socionature' in which humans and non-humans alike participate* » (Bakker & Bridge, 2006, p. 19). Si on prend l'exemple de l'or, ce sont aussi ses propriétés physiques qui le rendent particulièrement malléable et sa localisation en surface qui expliquent qu'il est extrait et utilisé très tôt dans l'histoire de l'humanité. Néanmoins, on remarque également que toutes les sociétés n'y ont pas trouvé le même intérêt ni le même usage. Comme le note Raffestin, « *il n'y a pas de ressources naturelles, il n'y a que des matières naturelles. [...] c'est une conception historique de la relation à la matière qui fonde la nature sociopolitique et socio-économique des ressources* » (Raffestin, 2019).

Pour résumer, il y a dans l'idée de « ressource naturelle » une dimension relationnelle, sociale très importante : une matière devient ressource via des pratiques, des activités culturelles, sociales et politiques en fonction du travail d'acteur·rices, tels des scientifiques, et en fonction des technologies disponibles (Bakker & Bridge, 2006; Chauvin et al., 2015; Huber, 2019; Richardson & Weszkalnys, 2014). Pour constituer la ressource naturelle en une substance inerte prête à l'usage humain, dont la finalité est d'être extraite, vendue puis consommée, un fort travail de déconnexion de la matière à son milieu et de transformation est mené (Johnson & Zalik, 2020, p. 4; Richardson & Weszkalnys, 2014, p. 14). Les entreprises et leurs employé·es procédant à l'extraction et à la transformation des matières, mais également des recherches scientifiques, des stratégies de marchandisation, etc., sont impliquées et actives dans ces processus d'abstraction. Ils sont à la fois permis et le produit d'une certaine conception historique de la relation à la matière évoquée par Raffestin, le fruit d'une idéologie moderniste et capitaliste.

Les travaux sur la ressource naturelle s'inscrivent dans la lignée d'intenses discussions, notamment en anthropologie (Descola, 2005), philosophie (Latour, 2006) ou en géographie (Smith, 1984) sur la fabrique de la nature et la perméabilité du social et du naturel. Durant les dernières décennies, ces débats sont venus remettre en question la manière dont la nature est conçue comme en dehors de la société et comme productive, c'est-à-dire comme une réserve de substances à utiliser par les humain·es. Ces travaux sont souvent animés par la conviction que cette conception est à l'origine du dépérissement du monde, du traitement que les humain·es font subir au reste du monde. Cette représentation de la nature autorise en effet un traitement utilitariste du monde non humain et laisse peu d'espace à une problématisation de la question de l'extraction des ressources. En outre, elle simplifie les complexités du monde vivant et matériel, ce qui conduit à une incapacité des humain·es à en prendre soin. Cette vision binaire, ce « grand partage » où l'humain est en position dominante sur le monde non humain est l'une des caractéristiques de la modernité. Il ne s'agit pas ici de dire que cette séparation n'existe pas avant la modernité, ses racines étant antérieures. Néanmoins, c'est à la modernité que la frontière semble progressivement devenir fondamentale dans la vision du monde, imprégnant les grandes idées politiques (Charbonnier, 2020) et autorisant des actions destructrices sur la nature sans précédent. L'émergence du

---

<sup>19</sup> Il ne s'agit pas de comprendre la ressource comme uniquement sociale comme cela a pu être le cas dans certains travaux au début de cette entreprise de déconstruction (Smith, 1984). On préférera ici la lecture d'auteur·rices telles Bridge et Bakker qui englobe le caractère social et matériel des ressources. Ces géographes insistent ainsi sur le fait que les ressources ont leur propre matérialité, leur *agency* : « *biophysical materials and processes are not infinitely malleable: nature is indeed produced, yet the processes and capacities that constitute 'nature' frequently resist or confound its production in ways that enable accumulation* » (Bakker & Bridge, 2006, p. 10).

capitalisme et les transformations qui l'accompagnent sont rendues possibles par certaines manières de penser le monde, notamment cette idée d'une imperméabilité entre société et nature<sup>20</sup> et d'une conception utilitariste de cette dernière. Mais le capitalisme et les progrès techniques de la modernité viennent également à leur tour exacerber et entretenir ce rapport productif. L'industrialisation marque un tournant :

« Ainsi, si le fondement de la modernité est l'autonomisation de sphères de la vie sociale permise par la rationalité en finalité (Weber, 1916), un changement profond de cette modernité a eu lieu avec le capitalisme et les révolutions industrielles : en plus d'être régulée par les institutions qui la fondent, la modernité l'est par les instruments qu'elle a produits, aux premiers rangs desquels la technologie. Ces deux instruments provoquent une mise à l'écart de la nature par la modernité : puisqu'elle a la capacité de dominer la nature, la modernité du XIX<sup>e</sup> siècle la considère comme subordonnée aux besoins de l'homme » (Arnauld de Sartre, 2016, p. 17).

Ainsi, dans la conception de la rationalité et du progrès qui devient alors dominante, qu'Alain Touraine nomme moderniste, la nature et la société sont constituées en deux sphères séparées et imperméables (Touraine, 1992). La nature est à contrôler, à maîtriser par les humain·es à leur profit. Cette vision s'appuie sur les savoirs et pratiques scientifiques que la société développe pour rendre la nature compréhensible et maîtrisable (Moore, 2017) – produisant, on le verra dans la partie 3.2.2. de ce chapitre, une certaine socionature. Si les catégories de nature et de société ne renvoient pas à des réalités préexistantes ni ne permettent de décrire la complexité du réel, elles sont pourtant performatives et force est de constater le caractère « efficace » de cette séparation (Latour, 2006, p. 23). La nature est alors de manière croissante mise en marché, accélérant un mouvement déjà entamé de privatisation. Comme le note Karl Polanyi, la privatisation et la marchandisation de la terre reposent sur des prémisses erronées. La nature n'étant pas « produite » par l'humain·e, elle ne peut être une marchandise. Autrement dit, la nature est une marchandise fictive, au même titre que le travail et la monnaie. Ce traitement de la nature renvoie à une contradiction du capitalisme, car si le capitalisme nécessite la commercialisation de la nature pour son développement, cette marchandisation n'est pas viable à long terme. Comme le résume Polanyi, la société ne peut survivre dans une nature entièrement commercialisée : « *Nature would be reduced to its elements, neighborhoods and landscapes defiled, rivers polluted, military safety jeopardized, the power to produce food and raw materials destroyed* » (Polanyi, 2001 [1957], p. 76). Néanmoins, différentes pratiques et technologies contribuent à façonner la nature et à la constituer en substance déconnectée de son milieu.

À cet égard, la machine à vapeur figure au premier plan des technologies pavant la voie vers le modernisme et le traitement de la nature comme autonomisée par rapport au reste de la société. La

---

<sup>20</sup> Jason W. Moore attire notre attention sur le fait que dans cette réorganisation dualiste du monde, de nombreux·ses humain·es sont assigné·es à la catégorie « nature ». C'est le cas des femmes et des colonisé·es. Ce violent processus de dévalorisation s'accompagne de maltraitance, répression, déracinement et dépossession culturelle (Moore, 2017). Cette catégorisation d'une grande partie de l'humanité accompagne et légitime l'invisibilisation de leur travail (Moore, 2017). Cela permet de rendre leur force de travail gratuite ou bon marché et donc de permettre la reproduction sociale nécessaire au capitalisme (Federici, 2019).

machine à vapeur qui permet le recours à grande échelle à une énergie fossile est un produit par excellence du capitalisme extractif. En effet, son adoption résulte également des dynamiques capitalistes. Le suédois Andreas Malm démontre dans ses travaux que c'est essentiellement pour contrôler la production - humainement, spatialement et temporellement - que les capitalistes se tournent vers la machine à vapeur<sup>21</sup>. Si d'autres facteurs expliquent cette révolution, c'est d'après Malm la « mobilité spatiale » de la vapeur qui est déterminante (Malm, 2018, p. 112). Le charbon a en effet l'avantage d'être mobile, facilement transportable et stockable, or « *[La] vague de luttes syndicales, l'évolution économique en dents de scie après 1825, les progrès de la mécanisation dans la production de coton ont augmenté la demande de travailleurs remplaçables, jetables et adaptés aux machines* » (ibid., p. 103). L'adoption de la vapeur permet aux manufactures de s'installer là où elles peuvent disposer d'un important réservoir de main-d'œuvre. C'est le début de l'économie fossile, qui se met donc en place sous l'impulsion d'entrepreneur·ses capitalistes (ibid., p. 81).

Le passage à l'énergie fossile accélère alors largement les dynamiques d'accumulation du capital et vient cadrer les rapports salariaux. Mais il vient également rendre possible une déconnexion exacerbée vis-à-vis du monde naturel et une accélération sans précédent de la consommation en matières naturelles. La généralisation de l'usage du pétrole au XX<sup>e</sup> siècle vient alors accélérer cette tendance. Le pétrole se caractérise par une mobilité spatiale encore plus grande, notamment de par son plus faible volume comparé à la quantité d'énergie produite. La flexibilité et l'indépendance permises par cette mobilité engendrent un rétrécissement de l'espace-temps et favorisent encore davantage l'accumulation de capital. Si le charbon permet à l'industrialisation d'entrer dans une nouvelle dimension, le pétrole permet également aux industries de se développer et à de nouvelles d'apparaître. Le pétrole, argumente Timothy Mitchell, renforce la perception d'un monde naturel sans limites. Jusque dans les années 1970, le prix du pétrole ne cesse de décroître, si bien que les coûts de l'énergie ne posent pas de limite à la croissance. En outre, le pétrole est abondant et son épuisement est peu anticipé, d'autant que celui-ci n'est pas pris en compte dans son prix. Le pétrole « sans limites », principale marchandise du monde, fondement du système énergétique, contribue à façonner un monde porteur d'une certaine vision des ressources. Par ailleurs, non seulement il renforce l'idée d'un monde inépuisable, mais il consolide une vision abstractisante de la ressource naturelle. Depuis quelques décennies, les oppositions contre l'exploitation minière se multiplient, notamment en mobilisant un cadrage critique de l'extractivisme.

### ***2.3. Extractivisme. Critique d'un système asymétrique entretenant dépendances économiques et injustices socio-environnementales***

Le terme extractivisme est utilisé depuis au moins les années 1970 en référence aux industries pétrolières et minières. Il est diffusé par les promoteur·rices de ces industries, mais également mobilisé par ses

---

<sup>21</sup> L'usage de la machine à vapeur en dehors des mines ne se développe pas pour une question d'accès difficile à l'énergie hydraulique, principale source d'énergie dans l'industrie du coton, ni même pour des questions purement économiques : « *la vapeur l'a emporté alors même que l'eau était abondante, au moins aussi puissante et franchement plus économique* » (Malm, 2018, p. 90). Le recours à l'énergie hydraulique nécessite que les filatures soient situées près des cours d'eau, obligeant les industriels à attirer et conserver de la main-d'œuvre sur place, contraignant leur marge de manœuvre dans leurs rapports aux salarié·es.

opposant·es (Gudynas, 2018, p. 61). Pour ces dernier·es, il évoque « *pillage, pollution et destruction* » (Bednik, 2019, p. 24). Héritage de la colonisation, l'extractivisme renvoie d'abord aux pays d'Amérique latine. Mais la critique contre l'extractivisme est de plus en plus mobilisée dans d'autres régions du monde, dont des pays du Nord qui ont développé une forme de dépendance économique à l'extraction à grande échelle de ressources souterraines (Chailleux, 2021; Murray, 2015). La contestation anti-extractivisme produit ainsi une critique des asymétries entre régions du monde liées au système capitaliste reliant dépendances économiques et destructions environnementales inégales. Dans sa tentative de trouver une définition exhaustive, Murray explicite ainsi cette notion :

*« le terme extractivisme qualifie non seulement un modèle économique particulier qui enferme un pays donné dans une étroite dépendance vis-à-vis de ses « exportations de la nature », mais désigne aussi plus largement, un modèle social et anthropologique, aujourd'hui dominant, qui consiste à concevoir le monde, la nature (y compris nous-mêmes) comme autant de « ressources » mises au service de la production de valeurs d'échange dans le cadre de la société capitaliste, de l'enrichissement matériel et d'une volonté de maîtrise et de puissance – qu'elle soit industrielle, scientifique, militaire, voire idéologique » (Murray, 2015, p. 25).*

Ainsi l'extractivisme renvoie-t-il à un certain mode de développement encadré dans une économie capitaliste mondiale aux relations de pouvoir asymétriques (Dietz & Engels, 2017; Gudynas, 2018; Svampa, 2011).

Dans un mode de développement inscrit dans la logique extractive, l'économie nationale est structurée autour de l'exploitation et de l'exportation souvent immédiate de matières premières, en particulier de ressources minières et d'hydrocarbures. L'extractivisme renvoie à la constitution d'enclaves, de zones de sacrifices où les retombées économiques ne suffisent pas à compenser les fortes pollutions et la destruction des paysages découlant de l'extraction à grande échelle de matières premières. Ce mode de développement engendre également la concentration des forces productives et des investissements au sein des secteurs extractifs au détriment du développement d'une économie diversifiée et tournée vers les besoins du pays. L'extractivisme est critiqué pour la dépendance aux revenus tirés d'une industrie destructrice aux dépens d'autres secteurs. En conséquence, l'économie nationale est dépendante des cours des matières premières sur les marchés internationaux. Ainsi, l'extractivisme « *constitue l'une des manifestations les plus symptomatiques* » du capitalisme<sup>22</sup> (Murray, 2015, p. 25).

L'extractivisme englobe également une critique du rapport prédateur qu'entretiennent les industries extractives à la nature. Elles reposent sur des pratiques particulièrement polluantes et énergivores. La reproduction des secteurs extractifs dépend de la consommation et donc de la destruction de toujours davantage de ressources. Ainsi, pour la sociologue argentine Maristella Svampa, proche de cercles militants, « *l'extractivisme doit être compris comme un modèle d'accumulation fondé sur la surexploitation de ressources naturelles en grande partie non renouvelables et sur le déplacement des frontières des territoires jusqu'alors considérés comme « improductifs »* » (2011, p. 105). L'extractivisme se base sur l'appropriation par dépossession et l'accumulation de *cheap natures* et en

---

<sup>22</sup> Si le capitalisme est extractif, tout extractivisme n'est pas capitaliste.

cela il est une version exacerbée des logiques capitalistes (Moore, 2015, 2017). La *cheapness* de la nature est par ailleurs assurée par le fait que les échanges marchands ne prennent pas en compte l'ensemble des coûts de (re)production. Les coûts écologiques engendrés par l'exploitation ne sont pas retranscrits dans les prix des matières et sont à la charge des zones de production.

Ce phénomène est au centre des travaux du courant de la théorie de l'échange écologique inégal. Ces travaux mobilisent des analyses d'économie écologique et des recherches sur les disparités de développement, de richesse et de pouvoir politique entre les Nords et les Suds. Ces dernières montrent notamment que la prospérité des pays du Nord, en particulier de ses élites, repose en partie sur l'inégalité des échanges entre Nords et Suds où les travailleur·ses sont bien moins rémunéré·es et portent par exemple individuellement les coûts des conséquences de leur travail sur leur santé<sup>23</sup> (Martinez-Alier, 2002, p. 214). L'un des représentant·es de la théorie de l'échange écologique inégal, Martinez-Alier, montre dans ses travaux que d'autres coûts, cette fois environnementaux, n'apparaissent pas dans les bilans comptables des échanges commerciaux. On parle d'échange écologique inégal dans les relations commerciales « *when embodied or indirect flows of energy, biomass and other materials are exported from poor countries in exchange for much smaller flows* » (Røpke, 2015, p. 341). Concrètement, ces externalités écologiques, invisibilisées dans le système des prix du monde capitaliste, renvoient par exemple à des pollutions ou à l'épuisement de ressources naturelles (Martinez-Alier, 2002, p. 214).

Ce constat rappellera la notion d'« hectare fantôme » popularisée par l'historien de la révolution industrielle Kenneth Pomeranz (Bonneuil & Fressoz, 2017). Les « hectares fantômes » désignent les hectares mobilisés par un pays pour soutenir son développement, mais situés en dehors de son territoire national. Cette pratique concerne la France (voir Magalhães et al., 2018), mais également l'ensemble des sociétés occidentales, comme le souligne Pierre Charbonnier :

*« L'une des caractéristiques les plus frappantes des sociétés modernes est qu'elles vivent sur deux territoires totalement hétérogènes, l'un étant officiellement reconnu et promu comme l'espace de l'émancipation politique et juridique de l'individu, et tenu dans des frontières qui limitent l'extension d'une juridiction nationale donnée ; l'autre n'ayant qu'une existence officieuse, puisqu'il se compose de l'espace géo-écologique nécessaire à l'entretien matériel de la subsistance, beaucoup plus vaste que le premier et auquel on accède généralement par des moyens extra-juridiques (contrats commerciaux nébuleux, colonisation) »* (Charbonnier, 2020, p. 381).

Cette caractéristique découle directement des logiques sous-jacentes à l'économie moderne. La reproduction du capitalisme fonctionne selon une logique d'appropriation et d'exploitation de nouveaux espaces. Autrement dit, le capitalisme nécessite de toujours repousser les frontières de marchandisation dans le but d'exploiter de nouvelles ressources nécessaires à sa reproduction.

---

<sup>23</sup> Dans la théorie de l'échange inégal, le système des prix est construit et maintenu au profit des capitalistes, généralement occidentaux·ales. La non-prise en compte de l'ensemble des coûts dans le commerce permet de maintenir les inégalités entre les Nords et les Suds, l'une des conditions de la reproduction du capitalisme (Charbonnier, 2020, p. 378).

Modifier les relations spatiales impacte également les relations temporelles. Là où le temps de la nature, c'est-à-dire le temps nécessaire à sa reproduction, gouvernait le monde naturel, règne alors le temps de la production qui s'accélère à mesure que le capitalisme se développe. Ces dissonances se traduisent par la destruction de la nature et des communautés locales : « *The antagonism [...] between economic time, which proceeds according to the quick rhythm imposed by capital circulation and the interest rate, and geochemical–biological time controlled by the rhythms of Nature, is expressed in the irreparable destruction of Nature and of local cultures which valued its resources differently* » (Martinez-Alier, 2002, p. 215). L'extractivisme entretient une répartition géographique inégale des impacts socio-écologiques du capitalisme et des rapports économiques asymétriques. L'échange écologique inégal caractérise les activités extractives du monde capitaliste depuis son commencement, et les conditionne encore aujourd'hui (Charbonnier, 2020, p. 377). Ainsi, le capitalisme extractif repose-t-il sur cette asymétrie entre valeur économique et valeur environnementale, cette dernière n'étant pas prise en compte.

À la suite de Charbonnier, nous remarquerons que le bas prix des ressources est paradoxal. Ce paradoxe est particulièrement évident à l'examen de la notion de matière première. Celle-ci repose souvent sur des technologies peu innovantes, comme dans le cas de la mine, et sur un travail peu qualifié. En d'autres termes, les processus d'extraction des matières premières incarnent « *l'inverse exact de l'idéal économique et technique moderne* » (ibid., p. 379). Ceci justifie dans le système économique leur bas prix, la valeur ajoutée étant essentiellement créée via les processus de transformation. Ainsi les matières premières sont-elles « légitimement » *cheap* pour reprendre les termes de Jason W. Moore. Pourtant, elles sont cruciales à l'économie. Autrement dit, « *singulariser certaines marchandises comme « matières premières » exprime le paradoxe d'une dépendance écologique reconnue, mais immédiatement déniée* » (ibid.). On pourrait d'ailleurs pousser la réflexion plus loin et constater combien il est également paradoxal pour la société de gommer les conséquences écologiques des activités extractives (en ne les retranscrivant pas dans le bilan comptable des échanges) alors qu'elle dépend de la reproduction de la nature pour sa survie.



Le capitalisme est extractif. Historiquement, d'une part, capitalisme et accélération de l'exploitation du sous-sol s'autoalimentent. « Idéellement », d'autre part, les logiques mêmes du système capitaliste reposent sur la mise en marché grandissante de la nature. Les industries minières incarnent ainsi par excellence les dynamiques d'appropriation de la nature propres au capitalisme. La mise en marché de la nature, à la base des processus d'accumulation de capital, s'appuie sur la représentation de la nature propre au modernisme comme composée de ressources illimitées. Les substances minérales, notamment, sont réduites à des ressources dont la finalité est d'être appropriées pour un usage humain. Parce qu'il repose sur la constitution de zones de sacrifice socio-environnemental situées en marge des espaces de pouvoir, mais également parce qu'il entretient des relations de pouvoir asymétriques entre pays et condamne des économies à la dépendance aux États plus puissants, le capitalisme extractif fait l'objet de vives critiques largement rassemblées dans le militantisme anti-extractivisme. La prochaine section de ce chapitre continue notre exploration du nexus capitalisme – ressources naturelles – État. Elle

s'intéresse aux ressorts du soutien étatique à l'expansion du capitalisme, en particulier l'appropriation de natures pour permettre l'accumulation de capital.

### **3. Permettre et réguler le développement du capitalisme extractif, des enjeux au cœur de la reproduction de l'État**

La première partie de ce chapitre a permis de mettre en avant le fait qu'un ensemble de pratiques et de structures produisent une définition de l'État comme acteur, entité en dehors de la société. Sa légitimité à gouverner la société, à exercer son pouvoir, que cela soit sur le mode diffus de la gouvernementalité ou de manière autoritaire, provient de sa capacité à remplir certaines fonctions, ici nommées impératifs étatiques. Nous avons ensuite évoqué le fait que la garantie de soutenir la croissance capitaliste constitue l'un de ces impératifs. Puis, le rapport capitalisme – nature, et en particulier les relations entre dynamiques capitalistes et exploitation du sous-sol, ont été étudiés. L'appropriation de toujours davantage de substances naturelles pour permettre l'accumulation est définie comme une condition au développement capitaliste. Tout au long de son développement, l'accès à ces ressources est rendu possible par l'État. Comme le notent Bebbington et Bury, « *the coupling of subsoil resources and notions of sovereignty and nation also means that the state and extraction are intimately bundled together* » (Bebbington & Bury, 2013a, p. 11). Ce couplage s'explique notamment par le fait que la souveraineté étatique est directement liée au pouvoir de *dominium* de l'État, qui s'assimile à un droit de propriété domaniale, et au pouvoir d'*imperium*, c'est-à-dire de commandement, qui investit l'État de l'autorité sur les ressources naturelles (Sakai, 2014, p. 20). Cette section s'intéresse au rôle crucial que joue l'État dans ce processus d'appropriation. Dans un premier temps, les ressorts de l'impératif étatique à soutenir le développement économique sont examinés. Celui-ci se nourrissant de l'extraction et de la commercialisation de ressources naturelles, il s'agit dans un deuxième temps de s'intéresser à l'enjeu pour l'État d'être en capacité de rendre des fragments de nature accessibles et appropriables.

#### ***3.1. L'État moderne, moteur du développement capitaliste***

##### *3.1.1. Soutenir le capital comme rationalité gouvernementale*

L'époque moderne se caractérise par la prise en charge croissante de l'ensemble des activités sociales par l'État, ou pour reprendre les termes foucauldien, par une « *une étatisation continue des relations de pouvoir* » (Foucault, 1994, p. 240). À partir du XVII<sup>e</sup> siècle, l'État se dote d'un appareil administratif qui lui permet de gouverner la population et le territoire d'une nouvelle manière. Cette évolution s'explique par une évolution de la conception du rôle de l'État et de ce sur quoi son action doit porter. Avec la raison gouvernementale qui s'impose au XVII<sup>e</sup> siècle sous les efforts de politiques, la population est désormais considérée comme une ressource – à gérer en tant que telle. Cette raison gouvernementale est modifiée au XVIII<sup>e</sup> siècle sans que ses fondements soient ébranlés. La raison d'État s'inscrit désormais dans un nouveau régime général de vérité, le libéralisme (Foucault, 2004a, p. 24). L'État se doit d'assurer la sécurité et le bien-être de sa population et les sciences camérales du XVIII<sup>e</sup> siècle



pensent de nouvelles manières de gouverner. Aux fonctions militaires, judiciaires et fiscales, vient s'ajouter une quatrième fonction régaliennne, la garantie de la sûreté publique (Lascoumes, 2022, p. 17).

La gouvernementalité s'inscrit depuis cette époque dans une rationalité politique « économique », c'est-à-dire que les interventions de l'État, ses technologies de gouvernement visent désormais à garantir le développement optimal de la population *et* des processus économiques<sup>24</sup> (Foucault, 2004 b, p. 361). Naît alors la biopolitique<sup>25</sup>, soit la politique visant à exercer un pouvoir sur les corps des populations et des individus. Cette rationalité politique accompagne une nouvelle conception de la puissance, qui « *ne provient plus de la domination par la guerre et de la capacité de prélèvement fiscal sur les territoires dominés ; elle va désormais reposer sur la mise en valeur des richesses par des activités structurées par l'autorité politique* » (Lascoumes, 2004, paragr. 4). Il s'agit donc de mettre en ordre la société de manière à ce que le potentiel productif de la population et du territoire puisse se développer de manière optimale. On retrouve ici l'idée que soutenir le développement économique se constitue en impératif étatique précédemment mentionnée (partie 1.3.3.). Le développement de la raison gouvernementale est à comprendre au regard des processus de rationalisation et de réflexivité propres à la modernité, conduisant, on l'a dit, à l'autonomisation des dimensions sociales, dont l'économie. L'économie se développe donc de manière autonome et sous une forme capitaliste. Cette évolution signifie que la recherche de profit, l'accumulation de capital devient un objectif en soi.

L'autonomisation de l'économie s'organise petit à petit. Dans *The Great Transformation*, publié en 1944, Karl Polanyi montre comment la séparation des sphères sociale et économique permet l'émergence des marchés dits autorégulés à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et la mise en place de l'économie de marché. Celle-ci suppose un désencastrement politique de l'économie et son existence repose sur ce mythe. L'auteur examine dans ses travaux comment la perception de l'économie comme séparée des relations sociales et fonctionnant selon ses propres lois résulte d'une certaine structuration de la société. Alors que l'économie faisait partie de la société, la libéralisation de l'économie entraîne une transformation très profonde des structures sociales. Dès lors, les relations sociales sont « encadrées » dans l'économie et non plus l'inverse – c'est ce que l'on appelle une société de marché. La structure de la société contemporaine repose donc sur le mythe selon lequel l'économie est séparée de la société et la croissance capitaliste une condition à son maintien. Une hiérarchisation entre impératifs sociaux se met en place, développement économique en tête. Petit à petit, « *The vital importance of the economic factor to the existence of society precludes any other result* » (Polanyi, 2001 [1957], p. 57).

Cette séparation entre économie et politique s'accroît au XX<sup>e</sup> siècle (Mitchell, 1998, 1999, 2009). Selon Mitchell, l'économie (« *economy* ») devient progressivement, à partir des années 1920, le monopole d'expert·es de la discipline (« *economics* ») et est de moins en moins considérée comme un sujet de débats démocratiques. Elle devient une « *self-contained and internally dynamic totality* »

---

<sup>24</sup> C'est dans ce mouvement, explique Foucault, que naît l'économie politique et que l'art de gouverner devient science politique.

<sup>25</sup> La biopolitique « *tend à traiter la « population » comme un ensemble d'êtres vivants et coexistants, qui présentent des traits biologiques et pathologiques particuliers et qui par conséquent relèvent de savoirs et de techniques spécifiques* » (Foucault 2004b 377). Le pouvoir exercé sur les individus en tant qu'être vivants s'appelle alors le « bio-pouvoir ».

(Mitchell, 1999, p. 93). Elle gagne en puissance et oriente la construction du monde occidental après la Deuxième Guerre mondiale. Cette représentation « *provided a new way for the nation-state to represent itself, a new representation of the international order, and a novel conception of politics as growth* » (Mitchell, 1998, p. 89). Elle se base sur la réalisation de principes construits dans le champ d'une nouvelle expertise économique, d'abord ancrée dans la pensée keynésienne. Cette vision de l'économie comme totalité régie par ses propres lois connues seules de ses expert·es s'étend également dans la politique. Devenant un objet de connaissances techniques, elle porte une vision supposée dépolitisée de l'économie. En parallèle, l'impératif de croissance et de « rationalité » économique pénètre de nouvelles sphères d'activités sociales. On définit « *an increasing variety of topics as subject to determination not by democratic debate but by economic planning and expertise* » (Mitchell, 2009, p. 416). L'économie devient alors l'objet principal des politiques publiques, le développement économique l'objectif central des gouvernements.

### 3.1.2. L'État comme condition à l'économie capitaliste

La séparation État – économie, l'idée d'un désencastrement politique de l'économie propre à la pensée libérale relève ainsi d'un mythe. Historiquement, l'État est au contraire actif dans la constitution du capitalisme et de l'économie de marché. De nombreux·ses auteur·rices, tels Karl Marx, Fernand Braudel, Immanuel Wallerstein, ou Max Weber s'intéressent à la manière dont les États agissent pour permettre le développement capitaliste. Pour reprendre les mots de David Harvey, « *there is considerable evidence, which Marx suggests and Braudel confirms, that the transition to capitalist development was vitally contingent upon the stance of the state* » (Harvey, 2004, p. 74). Polanyi montre que l'avènement de l'économie de marché est organisé politiquement. Loin de l'idée d'un marché indépendant où l'État doit se tenir à distance, ce sont les interventions de ce dernier qui l'ont produit. Ainsi, les États permettent l'expansion de l'économie européenne en organisant le système mercantiliste, l'esclavage et la colonisation. Puis ce sont les États qui prennent différentes mesures politiques pour mettre en place les marchés dits autorégulés (Polanyi, 2001 [1957]). Plus tardivement, les États-providence permettent au capitalisme de se maintenir en prenant différentes mesures pour amortir les conséquences socialement trop destructrices de l'économie de marché. Aujourd'hui, les débats sont nombreux sur les conséquences de la néolibéralisation et de la globalisation sur les États (King & Le Galès, 2011). Si certain·es analystes font l'hypothèse d'un affaiblissement du pouvoir étatique, d'autres s'attellent au contraire à souligner l'importance des États dans le pilotage et la mise en place de politiques néolibérales. L'État ne serait alors pas en retrait, mais en restructuration. Le sociologue Bob Jessop, par exemple, montre dans ses travaux que l'État continue de jouer un rôle primordial dans l'organisation des relations économiques (Jessop, 2002). En France, les importantes mesures politiques prises durant la crise engendrée par l'épidémie de coronavirus COVID19 dans le but de soutenir les acteur·rices économiques illustrent le rôle crucial de l'État et sa force d'intervention.

Le rôle primordial de l'État dans le développement de l'économie capitaliste est au cœur des travaux de la régulation. La théorie de la régulation, ou école de la régulation, est un courant d'économie politique né en France dans les années 1970. Elle s'intéresse « traditionnellement » aux systèmes économiques capitalistes sous ses formes diverses selon les cadres nationaux et les périodes, notamment ses

changements sous l'impulsion d'institutions nationales qui le font évoluer au gré des crises (Ansaloni, 2018). La théorie de la régulation étudie la stabilité, la résilience du capitalisme, ou plus exactement des capitalismes dans leur diversité historique et spatiale – car s'il y a une logique capitaliste, il y a bien des économies capitalistes variées. L'une des caractéristiques fondamentales du capitalisme est son inhérente instabilité, exprimée par le concept de « contradiction » : le capitalisme fonctionne selon des logiques qui tendent à créer des obstacles à sa reproduction. Par exemple, le capitalisme détruit les conditions écologiques dont la société – et donc le capitalisme – a pourtant besoin pour survivre (Bridge, 2000). Malgré ses contradictions qui touchent à bien d'autres sphères que l'environnement, et les conflits sociaux qui peuvent en découler, le capitalisme est très stable. C'est cette énigme que la théorie de la régulation étudie.

Le concept de la régulation est amené pour expliquer la paradoxale stabilité du capitalisme. La théorie de la régulation dit que les institutions politiques et les normes culturelles régulent et amortissent ces contradictions, c'est-à-dire créent une certaine stabilité, une cohérence dans les pratiques de production, en guidant l'accumulation. En diminuant les incertitudes et en encadrant les tensions pouvant résulter des pratiques capitalistes, l'appareil institutionnel crée les conditions nécessaires au capitalisme. En résumé, l'école de la régulation comprend l'État capitaliste contemporain comme « *a set of civil and governmental institutions managing (or "canalizing") the tendential crises of capitalism while maintaining consumption and accumulation – setting labor policy here, arranging for a spatial fix there* » (Robertson, 2015, p. 463). On parle alors de « régimes d'accumulation » pour évoquer les différentes configurations institutionnelles selon les pays et les époques. Un régime d'accumulation est défini comme « *l'ensemble des régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital, c'est-à-dire permettant de résorber ou d'étaler dans le temps les distorsions et les déséquilibres qui naissent en permanence du processus lui-même* » (Boyer, 2004, p. 20, cité par Ansaloni et al., 2020, paragr. 13). Contrairement aux courants économiques « classiques », la théorie de la régulation « *repose sur un refus de la séparation entre « politique » et « économique ». Ici, si les ordres politique et économique ont une logique propre, ils n'en demeurent pas moins imbriqués* » (Ansaloni, 2018, p. 453). Ce courant théorique adopte donc une « approche intégrale », pour reprendre l'expression de Bob Jessop, en s'intéressant à l'imbrication de ces deux ordres et la manière dont accumulation et régulation s'articulent (ibid., p. 457). Loin de l'image d'échanges économiques autorégulés et de processus d'accumulation de capital soumis aux seules lois du marché, économie et politique sont enchevêtrées (Hay & Smith, 2018; Jullien & Smith, 2011; Smith, 2016).

Dans la première partie de ce chapitre, nous avons vu que l'État est à analyser en tant qu'effet structural (Mitchell, 1991): ce sont les structures qui composent l'État et l'ensemble des pratiques coordonnées entre acteur·rices politico-administratif·ves qui le matérialisent comme entité à part et surplombante. Mitchell s'est également intéressé à l'économie comme sphère autonome. Il argumente que les deux phénomènes sont indissociables l'un de l'autre. L'effet structural de l'État est indissociable de l'économie telle qu'elle est comprise depuis le XX<sup>e</sup> siècle. La distinction entre État et économie est encore plus « *ellusive* » que celle entre société et État, mais constitue un puissant facteur d'exercice de pouvoir en, justement, renforçant cette idée d'un État en dehors (Mitchell, 1999, p. 77). Ces distinctions – État / société, État / économie, et nous ajouterons ici État / nature – créent des réalités externes à la

société, mais ces constructions sont bien le travail d'institutions étatiques. Et c'est sur ces mécanismes de distinction que le monde tel qu'on le perçoit est construit et maintenu à l'époque moderne puis contemporaine, autrement dit que l'ordre politique est maintenu. En d'autres termes, cette capacité à fixer des distinctions « en interne » et à les faire apparaître comme des limites externes est « *the distinctive technique of the modern political order* » (ibid.). Cette perspective de Mitchell permet d'aller au-delà d'un récit de l'État comme instrument du capital.

L'État et le capital correspondent à des facettes différentes du même processus de modernisation. Pour reprendre les termes de Mitchell « *one can see both the factory regime and the power of the state as aspects of the modern reordering of space, time, and personhood and the production of the new effects of abstraction and subjectivity* » (ibid., p. 91). Et nous ajouterons ici que la vision de l'économie comme sphère séparée et dominante sert à consolider le pouvoir des acteur-rices capitalistes *et* de l'État<sup>26</sup>. Le pouvoir et la légitimité de l'État découlent en grande partie de sa capacité à agir sur l'économie, et en conséquence la croissance économique est aujourd'hui un impératif crucial pour l'État. Pour reprendre les termes de Charbonnier (2020), le développement économique est supposé conditionner l'accès à l'abondance et donc à la liberté, objectifs directeurs des sociétés dites démocratiques. Soutenir le développement économique est un facteur de légitimation du pouvoir politique très efficace : d'une part, l'État se légitime en créant les conditions de croissance économique, d'autre part, il est légitime, car il a ce pouvoir de structurer la société autour de l'économie. Autrement dit, soutenir le développement économique capitaliste est un puissant facteur de production et de consolidation de pouvoir étatique et l'État développe différentes stratégies dans cet objectif.

Dans la prochaine partie, nous nous intéressons à l'un des modes d'action par lequel s'effectue la garantie de la croissance capitaliste, la fabrication de natures productives destinées à alimenter les processus d'accumulation. Cette dimension de l'action étatique conditionne en particulier le développement du capitalisme extractif.

### ***3.2. Production étatique de socionatures pour l'appropriation capitaliste***

#### *3.2.1. Géopouvoir. Assembler la nature en ressources*

Comme nous l'avons précédemment mentionné, l'avènement de l'État moderne signifie des projets politiques bien plus avancés, plus fins. Cette évolution implique une extension des domaines à gouverner par l'État et une plus grande pénétration des pouvoirs étatiques dans la société – et dans la nature. Gouverner s'inscrit dans une rationalité qui suppose la constitution de savoirs sur les objets de gouvernement. Ce gouvernement s'appuie sur le développement de la bureaucratie, comme le montrent les travaux de Max Weber. Il se base sur des processus de rationalisation, s'appuyant sur des savoirs rendant le territoire et la population lisibles, et sur un processus de technicisation permis par des

---

<sup>26</sup> Bien entendu, dans l'ordre néolibéral, l'État peut souvent paraître affaibli face aux « dynamiques du marché ». Toujours est-il que l'État continue d'agir sur l'économie et reste la force en capacité d'intervenir dans la sphère économique. Dans une société néolibéralisée, ces interventions constituent d'autant plus à de véritables démonstrations de pouvoir.

dispositifs de pouvoir. Gouverner selon une rationalité moderne puis moderniste suppose la constitution de savoirs sur tous les processus en rapport avec la population et l'économie (Foucault, 2004b, p. 109). Les savoirs étatiques ainsi que les technologies de gouvernement ne renvoient pas à une raison transcendante et absolue, mais bien à des pratiques et des relations sociales historiquement situées (Lemke, 2002, p. 55). Le régime de rationalité de l'État moderne est ancré dans un paradigme de progrès, d'efficacité, de maîtrise de la nature, de rationalité cartésienne. Dans le cas français, ces rationalités sont empreintes des idéaux modernistes, libéraux et capitalistes. La rationalité, considérée par Foucault comme relationnelle et instrumentale, est intrinsèque aux pratiques de gouvernement – qui créent des champs discursifs légitimant l'exercice de pouvoir, produisent des connaissances, problématisent des phénomènes selon un certain cadre compatible avec cette rationalité (ibid.). Dans le gouvernement de la nature, la rationalité moderniste se reflète dans la manière de penser la nature. On conçoit la nature dans le cadre du grand partage nature - société, comme un réservoir de ressources à dominer. Dans un contexte idéologique qui s'assimile à « *a strong, one might even say muscle-bound, version of the self-confidence about scientific and technical progress* », la nature est un objet de gouvernement inscrit dans une rationalité productiviste (Scott, 1998, p. 4).

La gestion, la production et la distribution de fragments de nature dans l'objectif d'alimenter les processus d'accumulation constituent l'une des fonctions principales de l'État moderne capitaliste (Parenti, 2014, p. 16). Une partie de l'action étatique consiste ainsi à créer des fragments de nature appropriables par le capital, via l'exercice de géopouvoir. Le terme de géopouvoir s'inscrit dans la tradition des travaux foucauldien et s'inspire du concept de biopouvoir. Il renvoie aux pratiques par lesquelles l'État contrôle la nature, étape préalable à son appropriation capitaliste. À la suite de Jason W. Moore pour qui le capitalisme ne fonctionne pas au cœur d'un certain régime écologique, mais *est* en soi un régime écologique particulier, le sociologue et géographe étatsunien Parenti argumente que l'État capitaliste n'entretient pas une certaine relation à la nature, mais *est* une relation à la nature. La relation métabolique entre le capital et la nature est ainsi toujours une relation avec l'État. L'État vient gérer, médier ce rapport nature – capital. La production de natures pour permettre les processus d'accumulation est l'une des « *core and foundational feature of the modern, territorially defined, capitalist state* » qui est toujours une « *“environment making” institution* » (ibid., p. 2) :

*« For capital to use the biosphere, the state must control it. Before capital can harness energy, as labor power or as the pre-existing “rents” (transferred value) of non-human nature, the state must control terrain, portions of the surface of the earth where these utilities exist. The state must physically seize parts of the surface of the earth containing and controlling it militarily and legally. It must also open space with roads, canals, and ports, which are based on the scientific knowledge, good credit, and direct investment of public agencies. The state must also seize and open “nature” more abstractly, by knowing it and making it legible; that is, by encasing it within the techno-managerial apparatus of administration, science, and governance. To deliver nature to production the state must continually measure, describe, categorize, represent, and scientifically render legible and accessible the powers of biophysical reality. We can call these practices geopower » (ibid., p. 6).*

Ainsi, le géopouvoir correspond à l'ensemble des pratiques étatiques – la conquête de territoires ; le contrôle légal et militaire ; l'ouverture des espaces par la construction d'infrastructures de transport ; mais également de manière plus abstraite la production de connaissances sur la nature permettant de la rendre lisible – qui font et refont la sociogeniture capitaliste (ibid., pp. 6-7). Tout comme le biopouvoir cherche à gouverner les corps afin d'« optimiser » les individus, le géopouvoir cherche à produire un environnement appropriable pour les acteurs économiques, à transformer la nature en ressource. Les pratiques, technologies, discours et dispositifs de géopouvoir permettent d'assembler des sociogenitures en ressource. Ce processus exige la définition d'usages légitimes à des parties de la nature. Autrement dit, l'assemblage en ressource requiert la mobilisation d'institutions étatiques qui permettent et sécurisent l'accès à la ressource et qui organisent le monde matériel en fonction de ces usages. Des usages légitimes lui sont attribués, on met « *en place des segmentations par le truchement de dispositifs tels que des barrières, des titres de propriété, des lois, des zones d'utilisation, des règlements, des bornes et des dramaturgies* » (Li Murray, 2017).

Sans État, sans « *la mise en branle* » de « *l'association entre territorialité et souveraineté* » (Charbonnier, 2020, p. 379), il n'y a pas d'accumulation capitaliste possible. Notamment l'État permet des pratiques caractéristiques du capitalisme extractif d'accumulation par dépossession. L'accumulation par dépossession est un concept amené par le géographe marxiste David Harvey en référence à celui d'accumulation primitive développé par Rosa Luxemburg et Karl Marx. L'accumulation primitive correspond aux nombreux processus d'accumulation s'appuyant sur la violence physique et/ou la spoliation. Ces processus comprennent par exemple :

« *the commodification and privatization of land and the forceful expulsion of peasant populations; conversion of various forms of property rights – common, collective, state, etc. – into exclusive private property rights; suppression of rights to the commons; commodification of labour power and the suppression of alternative, indigenous, forms of production and consumption; colonial, neo-colonial and imperial processes of appropriation of assets, including natural resources; monetization of exchange and taxation, particularly of land; slave trade; and usury, the national debt and ultimately the credit system* » (Harvey, 2004, p. 74).

Le concept d'accumulation primitive est mobilisé pour décrire les processus à l'œuvre dans la construction du capitalisme extractif. Ainsi, lors de son expansion dans les Amériques colonisées, ce sont bien des États qui mènent la conquête et mettent en place des lois encadrant l'appropriation des métaux. Ces modes d'accumulation restent actuels et continuent de permettre la reproduction du capitalisme contemporain : ce sont des « *central features of what contemporary capitalism is about* » (ibid., p. 75). La prédation, la spoliation sont omniprésentes, que cela soit sous ses premières formes ou via de nouveaux mécanismes. C'est face à ce constat que David Harvey amène le concept d'accumulation par dépossession.

Le capitalisme extractif, tout au long de son histoire, est permis par l'accumulation par dépossession. Par exemple, c'est grâce au cadre légal posé par l'État que le capitalisme houiller prend son essor à partir

de la deuxième la moitié du XVI<sup>e</sup> siècle en Grande-Bretagne. Un édit royal de 1566, autorisant l'appropriation de charbon, pose les bases légales du capitalisme houiller :

« *La production de charbon à partir de 1566 change donc drastiquement, passant [...] à une logique capitaliste, où un propriétaire reçoit une rente compétitive d'un exploitant qui lui-même emploie des salariés pour une production massive (Zmolek 2013). La logique féodale impliquait un respect des coutumes et une maîtrise paysanne des conditions de travail, avec un monopole légal empêchant une compulsion de croissance. L'essor du capitalisme houiller mit fin à cette configuration, débouchant également sur des enclosures<sup>27</sup> massives de terrains miniers* » (Campagne, 2017, p. 137).

Plus généralement, la privatisation de communs ou la propriété de l'État sur l'ensemble du sous-sol, comme dans le cas français, sont permises par le monopole de la violence légitime de l'État (Chailleux & Le Berre, 2022). L'accumulation par dépossession s'appuie sur l'institution de la propriété privée qui incarne par excellence le géopouvoir. La propriété privée est aujourd'hui l'une des institutions les plus fondamentales dans les constitutions occidentales, à la base du régime juridique des États, mais cela n'a pas toujours été le cas (Graber & Locher, 2022). Ce sont notamment les changements liés à la propriété qui permettent la forte augmentation de l'accumulation de capital aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles en Europe occidentale. L'avènement de la propriété privée « *ouvre la possibilité d'une transformation de la richesse en capital, la propriété privée mettant en branle les mécanismes propres à l'économie capitaliste* » (Ansaloni et al., 2020, paragr. 7). Si cette forme d'appropriation est aujourd'hui naturalisée, ce sont bien des mesures politiques qui l'institutionnalisent dans le droit, et en font la forme dominante de propriété.

David Harvey souligne le rôle crucial joué par l'État dans les processus d'accumulation primitive. À ce propos, il écrit : « *The state, with its monopoly of violence and definitions of legality, plays a crucial role in both backing and promoting these processes* » (Harvey, 2004, p. 74). En effet, non seulement l'État crée des institutions telle la propriété privée, qui permettent l'accumulation de capital, mais il a également des moyens légaux et policiers pour les faire respecter et réprimer des résistances : « *behind every "property right" stands the enforcement power of a state* » (Parenti, 2014, p. 2). Le droit et la mobilisation des forces coercitives de l'État en cas de violation permettent ainsi d'apporter légitimité et

---

<sup>27</sup> Le terme d'enclosures vient du mouvement de privatisation des terres qui a lieu en Angleterre durant les premiers développements du capitalisme (Géococonfluences, 2018; Polanyi, 2001). Les enclosures sont un processus de dépossession des paysan·nes et de marchandisation de la nature au profit d'acteur·rices « précapitalistes », des propriétaires terrien·nes. Ceux-ci se spécialisent dans des productions à haut rendement, en particulier dans l'industrie de la laine qui se développe rapidement durant cette période. Les enclosures participent ainsi à l'avènement de la *cottage industry* (que l'on traduit souvent par « industrie artisanale ») qui se met en place durant la deuxième partie du XV<sup>e</sup> siècle et prend une grande importance au XVI<sup>e</sup> siècle. L'industrie de la laine entraîne une augmentation des exportations – et donc des importations – et constituerait « *le facteur principal de la prospérité du commerce anglais* » pendant des siècles (Beaver, 1959, p. 7), qui permettra également ladite révolution industrielle. En parallèle, les enclosures ont des conséquences dramatiques sur les ancien·nes paysan·nes, qui perdent leur activité historique. Certain·es sont employé·es dans l'élevage ovin, cependant beaucoup sont exproprié·es et ne trouvent pas d'emploi. Un important exode rural important s'ensuit. Pour Polanyi, ils contribuent grandement au processus alors en cours de « *catastrophic dislocation of the lives of the common people* » (Polanyi, 2001, p. 35). Ainsi, l'effondrement de l'ordre social dans les nouveaux centres de production de laine crée la main-d'œuvre qui sera employée dans les manufactures précédant ladite révolution industrielle.

sécurité aux acteur·rices capitalistes. En instaurant la propriété foncière privée, l'État crée une certaine socionature, en l'occurrence une nature composée de terres réduites à des biens privés, commercialisables. Dans cet exemple, la nature est considérée dans une finalité d'appropriation. Ces terres sont alors en quelque sorte désencastrées du reste du monde matériel, devenant des fragments de nature gouvernables.

### 3.2.2. Création de socionatures, objets de gouvernement et d'appropriation

En mettant en place un cadastre, cette nature est standardisée et mesurable. Plus largement, les exemples de socionatures constituées par l'État sont nombreux :

*« the various ecological emblems that are routinely used to represent national political communities (including plants, animals, and scenery); particular places/landscapes of ecological significance (such as national parks and nature reserves); ecological phrases, narratives, and myths (incorporated into foundation legends and nation-forming stories); territorial maps and land-use surveys; and even micro-biological organisms and molecules whose transformation is regulated by various national laws and restrictions »* (ibid., p. 2).

Si ces processus ne sont pas propres aux États capitalistes, la création de socionatures « modernes » pouvant être extraites de leur milieu, cartographiées, quantifiées et soumises au contrôle des sociétés est au cœur du projet capitaliste (Moore, 2015, p. 94).

Les processus permettant la mise en lisibilité des objets de gouvernement par l'État moderne ont largement été explorés par le politiste et anthropologue étatsunien James Scott<sup>28</sup>. Dans *Seeing like a State* (1998), il s'intéresse aux logiques de gouvernement de l'État moderne, aux stratégies déployées par les États pour contrôler leurs sujets et leur territoire lors de leur modernisation. Parce que pour mener à bien ses politiques, l'État nécessite une connaissance pointue de la nature et de la société, il cherche à rendre ses sujets et l'environnement plus lisibles, plus intelligibles au regard d'une certaine rationalité de gouvernement (Scott, 1998, p. 51-52). La constitution des savoirs étatiques passe par des processus de simplification, de standardisation et d'abstraction. Ils sont multiples et touchent à toutes les sphères sociales, ce sont des *« processes as disparate as the creation of permanent last names, the standardization of weights and measures, the establishment of cadastral surveys and population registers, the invention of freehold tenure, the standardization of language and legal discourse, the design of cities, and the organization of transportation »* (ibid., p. 2).

Ces pratiques reposent sur un type de connaissance qui nécessite un « rétrécissement de la vision » (ibid., p. 11). La simplification induite par cette « vision en tunnel » permet une meilleure lisibilité de certains aspects du phénomène simplifié, le rend mesurable et évaluable. Mais l'abstraction qui accompagne

---

<sup>28</sup> L'angle d'étude de Scott est différent de celui de Foucault. Ce dernier s'intéresse particulièrement à la question de la discipline et de la conduite des individus tandis que Scott aborde la question du pouvoir étatique via les politiques de grands programmes de développement menés par l'État. L'attention portée à la nature, au contrôle et à la transformation des milieux y est donc centrale.



nécessairement ce processus s'appuie sur des catégories « *too coarse, too static, and too stylized* » (ibid., p. 262). Cette manière d'ordonner et de comprendre le monde ne peut rendre compte des complexités écologiques. Le point commun à ces processus est en effet que « *officials took exceptionally complex, illegible, and local social practices, such as land tenure customs or naming customs, and created a standard grid whereby it could be centrally recorded and monitored* » (ibid., p. 2). L'ensemble de ces simplifications est néanmoins performatif et produit une nouvelle vision du monde, « *an overall, aggregate, synoptic view of a selective reality* » (ibid., p. 11). Cette vision produite et diffusée par l'État<sup>29</sup> est largement ancrée dans une représentation utilitariste de la nature, réduite à des « ressources naturelles ». Elle s'accompagne d'un vocabulaire bien particulier, réduisant la nature à des fonctions économiques. Ainsi, pour reprendre l'exemple de Scott, des insectes deviennent des « nuisibles », des plantes commercialisables des « récoltes » et celles qui leur font compétition des « mauvaises herbes » (ibid., p. 13). La concrétisation de cette conception utilitariste de la nature en actions concrètes, notamment via des outils de standardisation, produit une sorte de seconde nature. Celle-ci est simplifiée mais bien réelle, une « *real abstraction* » pour reprendre les termes de Moore (2017). Cette simplification nécessaire à la mesure et à la gestion étatique de la nature, argumente Robbins, va en effet influencer le comportement des individus travaillant pour l'État (2008, p. 206). En termes de cadrage, cela signifie que l'État produit des cadres de la nature qui la rendent gouvernable. Représentation et action sont inséparables, un certain cadre appelle implicitement à certaines actions et en évince d'autres<sup>30</sup>.

La création de structures administratives, d'institutions spécialisées dans le cadrage et la gestion de différents fragments de la nature figure parmi les principaux processus au cœur de la modernisation des États (Scott, 1998; Whitehead, Jones, & Jones, 2007). Ce processus se renforce jusqu'à aujourd'hui, au fur et à mesure que l'État prend en charge le gouvernement des « externalités » des industries polluantes et la protection environnementale. Les institutions étatiques produisent des discours, des instruments cadrant les interactions entre la nature et la société. Les frontières, les droits de propriété, les procédures de mesures, les statistiques, les infrastructures, les normes environnementales, les parcs nationaux sont des exemples parmi tant d'autres de ces divers instruments et dispositifs. Ce qu'il y a de commun à ces instruments, c'est qu'ils fonctionnent, dans les termes de Callon, dans une logique de « *violent extrication* » de la nature hors de son environnement plus large (1998, p. 253, cité par Whitehead et al., 2007, p. 15).

---

<sup>29</sup> Scott souligne que l'État n'a pas le monopole du processus de simplification et d'une vision utilitariste de la nature. C'est également le cas des marchés, l'une des principales différences étant que les acteur·rices capitalistes en attendent systématiquement un bénéfice économique (Scott, 1998, p. 8). Par ailleurs, le pouvoir d'action et les instruments dont dispose l'État lui donnent un rôle prédominant dans la construction d'une nouvelle nature qui s'impose à l'époque moderne (ibid., p. 13-14).

<sup>30</sup> Scott (1998) illustre ce propos par la sylviculture, notamment en Allemagne. Il donne l'exemple de forêts cadrées de manière utilitariste comme productrices de bois de chauffage ou de bois d'œuvre. Ces forêts sont définies comme des lieux voués à produire du bois et finissent par être perçues comme telles. Il est alors cohérent d'y faire pousser des essences spécifiques à commercialiser. Les forestier·es allemand·es en viennent à mesurer la production des forêts en termes de récolte et à la gérer pour augmenter les récoltes. Avec un cadre de la forêt comme espace de biodiversité, d'autres outils de mesure seraient créés. Par exemple pour mesurer la densité de la canopée, on adopte un autre mode de gestion et on crée un autre type de forêt.

Autrement dit, les instruments d'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2004) sont au cœur de la mise en ressource et font partie intégrante du processus de cadrage de la nature en socionature productive. Notons que la logique simplificatrice et « fixiste » qui accompagne le processus de cadrage ne saurait mener à une maîtrise totale de la nature et de ses « *objets chevelus* » pour reprendre une charmante expression de Bruno Latour (1995). Au contraire, elle fait nécessairement face à des « *overflows* », telles les pollutions (Whitehead et al., 2007, p. 15). Ces *overflows* vont à leur tour remodeler l'État, puisqu'ils le forcent à évoluer pour mieux les gérer via de nouveaux instruments. Dit autrement, parce que la « *nature talks back* », l'État se voit obliger de revoir ses simplifications (sous d'autres formes) et ses interactions avec le monde non humain (Robbins, 2008, p. 209). Ce faisant, l'État est lui aussi transformé par la nature.

Deux processus accompagnent les cadrage et recadrage étatiques de la nature au sein de l'État moderne : la centralisation et la territorialisation (Whitehead et al., 2007, p. 15). Ce sont ces processus qui identifient quels fragments de la nature sont à gouverner (et donc lesquels ne le sont pas). Autrement dit, la centralisation et la territorialisation participent à la définition de la socionature. Ces processus de (re)cadrage participent à la production d'une vision du monde, de manières de vivre et de voir la nature (ibid., p. 15). La centralisation passe par la concentration de connaissances standardisées sur la nature au sein d'institutions, de laboratoires, etc. Elle a deux effets cruciaux. Tout d'abord, elle implique une standardisation, une extraction par rapport au contexte écologique plus large, et donc une simplification. Whitehead et al. rejoignent ici le propos de James Scott<sup>31</sup>, mais soulignent qu'au-delà d'un processus de simplification, il y a également une dynamique de mise en mobilité (au sens propre et figuré) de la nature en tant qu'objets (ibid.). En second lieu, la centralisation nécessite la création d'un champ de pouvoir sur la nature, champ créé à partir de la compréhension de la nature générée via la centralisation de la connaissance (ibid., p. 16). La territorialisation renvoie quant à elle à « *the use of space to control and regulate nature* » (ibid., p. 16). La construction d'espaces dans le but de rassembler la connaissance pour gouverner la nature (typiquement via des cartes) ainsi que la mobilisation d'outils territoriaux – tels les frontières, les parcs nationaux ou la division de l'espace en fonction d'usages spécifiques – sont les deux mécanismes principaux sur lesquels repose la territorialisation de la nature au sein de l'État moderne. Autrement dit, les instruments de gestion de l'espace permettent de constituer la nature comme objet de gouvernement.

Ainsi l'État développe différentes stratégies et dispositifs pour exercer son géopouvoir et rendre la nature gouvernable et appropriable par le capital, produisant alors de nouvelles socionatures. La production de socionatures est également un vecteur de définition de l'État, et une démonstration de son pouvoir. En d'autres termes, il s'agit d'un puissant facteur de légitimation de l'État et de construction du *state effect*. Des travaux inscrits en *political ecology of the state* s'attellent à montrer comment la création de socionatures par l'État, par exemple en permettant l'accès à des ressources naturelles, participe à ce

---

<sup>31</sup> « As Scott (1998) recognizes, the gathering of this ecological knowledge within state laboratories, government departments, and various other 'centres of calculation', involves the production of a highly simplified nature, which has been abstracted from its geographical context and shorn of all those things that do not interest the state » (Whitehead, Jones, & Jones, 2007, p. 15).

processus. Autrement dit, l'exercice de géopouvoir vient également légitimer l'État et produire du *state effect*.

### 3.2.3. Gouverner la nature, un enjeu de légitimation du pouvoir

Différents travaux inscrits en *political ecology of the state* analysent la manière dont l'exercice de géopouvoir est également un facteur de légitimation et de consolidation de pouvoir essentiel pour l'État. La géographe Leila Harris montre par exemple comment un vaste projet d'infrastructures hydrauliques en Anatolie vient modifier la perception des populations anatoliennes vis-à-vis de l'État turc. Elle montre que le projet permet d'étendre le pouvoir de l'État dans cette région éloignée de la capitale, où vit une importante communauté kurde. D'une part, les infrastructures publiques incarnent la présence de l'État dans la région et augmentent concrètement sa visibilité. La présence des 21 barrages et du large système d'irrigation qui composent le projet augmente et intensifie les « zones de contact » quotidiennes des populations de cette zone frontalière avec l'État (Harris, 2012, p. 29). D'autre part, la modification du paysage hydraulique et de l'accès à la ressource en eau change les « compréhensions, récits et imaginaires » que les populations concernées ont de l'État (p. 39)<sup>32</sup>. L'autrice s'insère, à la suite de Mitchell, dans le débat sur les limites État - société. Elle montre que si les ressentis des populations varient en fonction de leur culture, de leur condition sociale, de leur localisation et de l'historique des relations communautés - État, les infrastructures participent dans tous les cas à créer une vision de l'État comme en dehors la société. Cela passe notamment par la démonstration de l'impressionnante capacité de l'État à mobiliser des ressources et des techniques. En d'autres termes, elle démontre que l'action de l'État sur l'environnement participe à produire le *state effect* décrit par Mitchell (1991), à consolider la limite État - société. Son étude suggère ainsi que les infrastructures ne sont pas un effet de l'État, mais que les infrastructures concourent à l'émergence de l'État turc.

Dans une approche différente, mais également dans l'objectif d'étudier la manière dont l'action sur la nature contribue à produire du *state effect*, Andrea Nightingale s'intéresse aux politiques publiques gouvernant l'accès aux forêts et aux politiques environnementales népalaises (Nightingale, 2018). Dans ce dernier cas, elle analyse la manière dont la préservation de l'environnement et les actions qui doivent en découler font l'objet de luttes définitionnelles. Autrement dit, l'action publique environnementale, en définissant des socionatures, est un exercice de pouvoir et contribue donc à produire une *stateness*. Dans le cas des politiques régulant l'accès aux forêts et à ses ressources, l'État ne parvient pas à faire appliquer ses politiques, car l'intérieur de la forêt échappe à son contrôle. Tandis que la limite État - société est mise à mal dans cet échec de démonstration de *stateness*, les communautés locales gagnent en pouvoir. Elles sont davantage en position de résister aux politiques décidées par les pouvoirs centraux et d'être considérées comme des interlocutrices légitimes. Les populations locales peuvent alors plaider pour des gestions alternatives de la forêt. Autrement dit, la géographe montre que ces politiques de

---

<sup>32</sup> L'État peut par exemple être vu d'une manière plus positive par les populations locales lorsqu'il leur facilite l'accès à l'eau pour l'irrigation des cultures. L'infrastructure incarne alors l'intérêt de l'État pour les populations locales, argumente Harris. Celles-ci se sentent moins abandonnées et marginalisées (et vice-versa pour les populations dont le mode de vie est négativement impacté par l'infrastructure ou dont le territoire ne profite pas du projet).

régulation sont des terrains de luttes pour l'accès au pouvoir étatique, luttes qui viennent remanier la limite État – société.

Dans un article publié en 2009, Kiran Asher et Diana Ojeda s'intéressent à la politique de planification territoriale mise en place par la Constitution colombienne en 1991, l'*ordenamiento territorial*. Cet instrument de planification reflète l'idée que l'État est responsable de l'amélioration de la vie de certaines populations, notamment en leur permettant d'accéder à des ressources. La régulation de l'usage du territoire définit une vocation à l'espace et à la nature en fonction de sa localisation. Cela passe par des inventaires, des classifications, un travail de cartographie afin de rendre le territoire « lisible », pour reprendre le terme de Scott. Autrement dit, l'État colombien produit des socionatures : une nature qui serait « sous-utilisée » devient productive grâce à l'action de l'État. Cette mise en ordre du lien nature - société participe également à la consolidation de l'État colombien, « *making the most of the Pacific region's (and thus the nation's) natural resources – the 'appropriate' management of nature – appears as a national imperative, a Common Good, in whose name coercive measures are undertaken and consent is achieved* » (Asher & Ojeda, 2009, p. 301). Les autrices montrent ici que la capacité de l'État colombien à transformer la nature via la planification territoriale vient alimenter son pouvoir et produit du *state effect*.

Ainsi, la capacité à créer des infrastructures, à assembler la nature en ressources et à réguler leur accès sont des facteurs de consolidation de pouvoir étatique puissant. La maîtrise technique associée et la capacité à mobiliser d'importants moyens humains et financiers participent à créer un État surplombant, en dehors de la société. Par ailleurs, permettre un accès à des ressources et ainsi améliorer les conditions de vie voire d'accumulation de capital influence grandement l'appréhension que les populations ont de l'État et apporte légitimité à son pouvoir. Cela renvoie à ce que le sociologue Michael Mann nomme le pouvoir infrastructurel, qu'il identifie comme l'une des voies par lesquelles le gouvernement consolide et exerce son pouvoir centralisé. Le pouvoir infrastructurel correspond au pouvoir de l'État de fournir des biens publics à la population sur lesquelles il exerce sa souveraineté, « *the power to penetrate and centrally coordinate the activities of civil society through its own infrastructure* » (Mann, 1984, p. 188, cité par Kuus & Agnew, 2008, p. 102). Mann identifie les origines du pouvoir infrastructurel dans la nécessité pour les élites politiques de répondre aux besoins de la population pour se distinguer de leurs concurrentes politiques. L'exercice de ce pouvoir stimule en retour la territorialisation de l'État (ibid.).

Il y a ainsi un enjeu très important pour la légitimité de l'État à permettre l'accès aux ressources publiques, ce qui nécessite souvent une plus grande pénétration et transformation du territoire. Cet enjeu s'explique notamment par l'impératif pour l'État de permettre les processus d'accumulation capitalistes. Il est également à saisir au regard du fait que la souveraineté étatique se confond avec le gouvernement de la nature (Charbonnier, 2020). Enfin, notons que les impératifs étatiques sont liés entre eux. Ainsi, le soutien aux activités extractives répond également à l'impératif précédemment évoqué de génération de revenus. L'État a besoin de collecter des revenus pour assurer son fonctionnement et donc remplir les fonctions qui assurent sa légitimité. Norbert Elias met en avant combien la monopolisation des impôts est l'une des étapes cruciales de la sociogenèse de l'État occidental (Elias, 1969). Emel, Huber et Makene soulignent que les mines, qui permettent une grande accumulation de capital, sont

historiquement centrales dans ce processus (Emel, Huber, & Makene, 2011). Par ailleurs, l'impératif de légitimation ne peut être conçu en dehors des enjeux de croissance capitaliste via la mise en ressource du sous-sol. Si cet impératif consiste essentiellement à réguler les processus d'accumulation afin d'assurer un certain bien-être et d'autre part à garantir une certaine légitimité démocratique à son action, il est historiquement lié au capitalisme extractif. Nous savons grâce aux travaux de Timothy Mitchell que la production et l'usage des énergies du sous-sol contribuent à façonner le système sociopolitique occidental contemporain, qu'il nomme *carbon democracy* (Mitchell, 2009, 2011). La démocratie de masse et l'utilisation à grande échelle de combustibles fossiles sont des processus qui s'accompagnent historiquement.

Par ailleurs, le philosophe Pierre Charbonnier montre que la conception du monde matériel en tant que nature productive est concomitante de la naissance et de l'évolution des valeurs sous-tendant la légitimité politique moderne. Le monde moderne occidental se construit autour de valeurs directrices, d'utopies, d'objectifs sociopolitiques à poursuivre : amélioration des conditions matérielles de vie de l'ensemble de la société, sécurité vis-à-vis des aléas de la nature, protection des individus face à l'autocratie, émancipation individuelle, liberté ... Charbonnier distingue « deux idéaux directeurs de la modernité » dépendants l'un de l'autre, « une double injonction » : « l'une orientée vers l'abondance, l'autre vers la liberté, ou, pour la caractériser de façon plus précise, vers l'autonomie individuelle et collective » (Charbonnier, 2020, pp. 40-41). Ces idéaux sont dépendants l'un de l'autre, la quête d'abondance est « *enchâssée* » dans la quête d'autonomie (ibid., p. 44). Ils sont ancrés dans un certain rapport à la nature et, dans cette vision, l'atteinte de ces objectifs est conditionnée par la capacité de la société à maîtriser la nature, par son exploitation du monde non humain<sup>33</sup>. Autrement dit, les idées politiques fondatrices du monde moderne n'ignorent pas la nature, comme on l'entend souvent, mais se construisent en fonction de l' « *espoir d'une relation au monde prospère, maîtrisée et pourvoyeuse de sécurité, c'est-à-dire l'aménagement d'une nature productive, connue et stable* » (ibid., p. 23). Ainsi, la société entretient-elle un rapport utilitariste à la nature qui se construit et se reproduit depuis des siècles. Cette représentation s'incarne avec force dans l'oxymore de « ressource naturelle ». C'est dans cette vision que s'ancrent les normes et valeurs politiques de l'Occident moderne.

Or justement cette notion d'abondance, cette quête d'amélioration du bien-être, d'émancipation des lois de la nature ne peut être pensée sans les ressources du sous-sol. Aujourd'hui, quasiment tout ce qui compose le quotidien de la société occidentale et tout ce qui représente une condition à un minimum de qualité de vie nécessaire dépend du sous-sol. Tous les objets du quotidien sont composés de substances issues du sous-sol (métaux, plastique, etc.), les modes de transport, le chauffage fonctionnent largement avec des combustibles fossiles, l'agriculture dépend largement d'intrants extraits du sous-sol, etc. Le territoire est structuré autour d'infrastructures dépendantes de ces ressources (les usines, les routes par exemple) et organisant leur répartition (ports, oléoducs, etc.). La société occidentale se construit et se reproduit grâce à l'extraction des ressources souterraines, ou pour reprendre l'expression de Bebbington et Bury, « *the subsoil is endogenous to capitalist transformations* » (2013b, p. 4). Ainsi, l'objectif de bien-être des populations est largement lié au développement économique et aux activités extractives.

---

<sup>33</sup> Ainsi en va-t-il de la croyance selon laquelle l'avènement et le maintien de la démocratie nécessiteraient la croissance économique, cette dernière dépendant de l'exploitation et la marchandisation croissantes de la nature.

De manière générale, les activités extractives coproduisent la société. L'exploitation à grande échelle de ressources minérales est indissociable de l'essor du capitalisme, elle accompagne l'industrialisation, permet et contraint la démocratie de masse, conditionne de nombreux progrès sociaux, participe au façonnement d'une certaine conception de l'économie. Ainsi, le développement de la mine est associé à de nombreux enjeux fondamentaux pour la légitimité de l'État.



Cette partie investigate les rapports entre l'État et le capitalisme extractif. Elle montre qu'État et capitalisme se coproduisent. Si le soutien au capital est construit comme une finalité du gouvernement, inversement le développement économique dépend de l'État. Notamment sa capacité à garantir un ordre social et à assembler la nature en ressources appropriables, via l'exercice de géopouvoir, conditionne l'accumulation de capital. Pour ce faire, l'État développe des institutions, des pratiques, des savoirs qui permettent de transformer la nature en socionatures gouvernables. Ces processus constituent également des sources de légitimation du pouvoir étatique, produisent du *state effect*. Ainsi, le soutien aux activités extractives renvoie à différents impératifs étatiques – garantir la croissance économique, l'exercice de souveraineté et la collecte de revenus, mais également assurer un minimum de bien-être aux populations. Pour autant, les industries extractives fonctionnent sur des logiques destructrices pour les régions productives, sont polluantes, détruisent les écosystèmes et émettent de grandes quantités de gaz à effet de serre. Ainsi, le soutien au secteur minier entre, pour l'État, en contradiction avec l'injonction à la soutenabilité. Or celui-ci s'est largement imposé, notamment parce que l'urgence écologique est telle qu'elle ne peut être ignorée par l'État. La prochaine section s'intéresse à l'État environnemental et à ses limites.

#### **4. État environnemental et freins aux transformations écologiques**

Les deux précédentes sections explorent les dialectiques État – nature – capitalisme. Elles mettent en exergue les interdépendances entre État et développement de systèmes capitalistes. La capacité de l'État à maîtriser la nature et à assembler des socionatures en ressources est identifiée comme un élément fondamental des processus de légitimation. Permettre l'appropriation de ressources, mais également avoir le pouvoir d'en limiter l'accès sont constitutifs de la définition de l'État et en particulier de ses « limites » avec société. Cette dernière fonction gagne en importance à l'époque contemporaine et la montée en puissance des enjeux environnementaux. Les problèmes écologiques invitent ainsi à repenser le rapport aux ressources et à la nature en général. À mesure que les changements globaux s'imposent à la société, l'injonction pour les États à les prendre en charge et à garantir un monde soutenable est croissante. Cette section explore cette évolution contemporaine de l'État tout en s'attachant à identifier des facteurs questionnant sa capacité à mettre en place des mesures garantissant davantage de durabilité.

#### ***4.1. La prise en charge croissante des problèmes écologiques dans un contexte de recomposition des pouvoirs étatiques***

L'État contemporain se caractérise par une prise en charge croissante des problématiques environnementales. La poursuite de l'objectif d'écologisation va de pair avec un processus tendant vers davantage de concertation et de territorialisation. Cet enchevêtrement d'enjeux s'explique par le fait que le référentiel de soutenabilité apparaît dans un contexte plus large où l'action publique intègre des critiques sociales formulées à l'encontre des paradigmes la guidant et où l'État connaît différentes recompositions. Autrement dit, l'émergence de l'État environnemental est concomitante d'une évolution plus globale de l'État contemporain sur laquelle il convient tout d'abord de brièvement revenir. Dans un deuxième temps, le concept d'État environnemental est explicité. Enfin, cette sous-section se penche brièvement sur les processus de mise à l'agenda des problèmes environnementaux.

##### *4.1.1. Un État contemporain en reconfiguration : ouverture des espaces politiques et territorialisation de l'action*

La question de la recomposition de l'État et des évolutions de l'action publique occupe les travaux de nombreux·ses chercheur·ses, notamment des politistes (King & Le Galès, 2011). Les crises de la modernité et du modèle de démocratie libérale représentative (cf. introduction), mais également le contexte contemporain de globalisation, d'intégration communautaire, de la multiplication d'entités politiques supranationales et de néolibéralisation engendrent des changements au sein de l'État. Réagencement des structures politico-administratives, réorganisation des pouvoirs étatiques, révision de la rationalité gouvernementale et des pratiques qui en découlent résultent de ces évolutions contemporaines. Face à la remise en question des bases traditionnelles du pouvoir étatique, de nouveaux modes de gouvernement associés à des instruments reposant sur un mode d'exercice du pouvoir moins coercitif apparaissent (Pierre, 2000) : une dynamique de « *desserrement du verrou de l'État* » s'enclenche (Le Galès, 1999).

Dans le but de gérer des problèmes politiques du XXI<sup>e</sup> siècle difficilement solvables par les institutions « classiques », de nouvelles institutions et de nouveaux·elles acteur·rices émergent (Greven, 1999, p. 12). La protection de l'environnement fait ainsi partie de bien d'autres « nouvelles » revendications mises à l'agenda par les « nouveaux mouvements sociaux » et la montée en puissance de valeurs dites post-matérialistes (Inglehart, 1977). Or les institutions modernistes qui fabriquent l'action publique sont inscrites dans des rationalités historiquement situées qui ne seraient plus en adéquation avec le monde contemporain. De manière croissante, elles sont considérées comme illégitimes ou inefficaces pour traiter de certains problèmes contemporains (Hajer, 2003)<sup>34</sup>. Leur déficit de légitimité est notamment à comprendre du fait qu'elles ne prennent pas en compte le fort pluralisme qui caractérise la société française contemporaine – pluralisme qui implique qu'il n'y a pas, face à un certain problème, une solution supérieure, « idéale ».

---

<sup>34</sup> Pour Marteen Hajer, l'érosion de la légitimité des institutions classiques modernistes comme lieu (*locus*) de la politique s'explique par l'évolution de la société caractérisée par deux processus principaux : la globalisation et l'individualisation (2003, p. 177).

Dans une société pluraliste, « [la politique] n'est pas ancrée et limitée par un système de valeurs stable, le caractère de la politique devient alors de plus en plus arbitraire et l'ordre qu'elle établit de plus en plus précaire, car elle ne dépend justement plus de rien d'autre que de décisions politiques – qui dans ces conditions pourraient à tout instant tomber autrement<sup>35</sup> » (Greven, 1999, p. 13). En l'absence de principes supérieurs consensuels qui guideraient l'action publique, dans un État par ailleurs inévitablement incohérent et fragmenté, le potentiel de conflit associé aux décisions politiques est très important. Il s'agit en conséquence de penser de nouvelles institutions davantage compatibles avec le pluralisme de la société. La légitimité substantielle des politiques s'érode, mais elle serait compensée par une plus grande légitimité procédurale en ouvrant les espaces politiques institutionnels à de nouveaux·elles acteur·rices. Les ordres institutionnels classiques ne disparaissent pas, et les institutions classiques restent signifiantes. Cependant, l'action publique portant sur certains problèmes politiques a désormais lieu « *next to or across such orders* » (Hajer, 2003, p. 175), engendrant une sorte de désalignement entre l'ordre institutionnel existant et la manière dont l'action publique est fabriquée. En conséquence, la fabrique de l'action publique a souvent lieu dans ce que Martin Hajer (2003) nomme un « *institutional void* », c'est-à-dire en l'absence de normes et de règles généralement acceptées qui fixent la manière dont on fait la politique et dont on prend des mesures politiques. Pour les politistes Alain Faure et Pierre Muller, « *les modes d'exercice du gouvernement se transforment dans un modèle où l'espace public se fragmente et se fluidifie, aucun acteur n'ayant véritablement la possibilité de monopoliser, même de manière relative, la production du sens et la définition des instruments d'action publique* » (Faure & Muller, 2016, paragr. 13).

Le constat que « *les institutions du gouvernement n'ont plus le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs* » s'incarne dans le concept de gouvernance (Duran, 2001, p. 370 ; cité par Leloup, Moyart, & Pecqueur, 2005, p. 323). Pour beaucoup d'analystes, le mode de gouvernement hiérarchisé aurait laissé place à la « bonne gouvernance », concept promouvant la consultation de l'ensemble des parties prenantes dans la fabrique politique. En effet, des commissions – consultatives et parfois décisionnaires – composées de représentant·es de l'État, des collectivités, de la société civile et du secteur privé se multiplient au sein de nombreuses instances. Dans ces commissions, « le public » est absent, mais des représentant·es de la société civile et du secteur privé, désigné·es par les acteur·rices étatiques comme parties prenantes légitimes, sont invité·es à donner leur avis. La notion de gouvernance véhicule ainsi « *l'idée que les pouvoirs technocratiques et hiérarchiques auraient cédé la place dans les dernières décennies aux acteurs/actants en réseaux, aux pouvoirs horizontaux, aux décisions désormais co-construites par un ensemble de parties prenantes* » (Topçu, 2013b, p. 82).

La création de dispositifs de gouvernance ne se traduit toutefois souvent pas en une symétrisation des pouvoirs et en un partage égalitaire du pouvoir décisionnel entre parties prenantes (Sierra & Lewis, 2009). Les expressions alternatives de l'intérêt collectif permises par les formes de gouvernance ne viennent pas remplacer, mais simplement compléter les canaux institutionnels traditionnels de définition

---

<sup>35</sup> Traduction personnelle de « [Politik] selbst aber durch keine stabilen Wertsysteme eingebunden und begrenzt ist, da wird der Charakter der Politik zunehmend willkürlich und die durch sie erreichte jeweilige Ordnung prekär, weil sie eben von nichts anderem abhängt als von politischen Entscheidungen - die unter solchen Bedingungen jederzeit auch anders ausfallen könnten ».



de l'intérêt général (Pierre, 2000, p. 3). Ainsi, l'État conserve sa centralité « *en ses qualités de coordonnateur et de médiateur privilégié* » (Sierra & Lewis, 2009, paragr. 42) et conserve le dernier mot sur les décisions. Le contrôle hiérarchique reste central dans l'exercice du gouvernement, ce que des auteur·rices nomment « l'ombre de la hiérarchie » (Héritier & Lehmkuhl, 2008; Mayntz, 2006; Peters, 2019). Si la gouvernance implique une délégation des pouvoirs, celle-ci n'est donc pas nécessairement démocratique (Theys, 2003). La gouvernance est largement critiquée pour l'invisibilisation des rapports de pouvoir qu'elle signifie. L'adoption du concept de gouvernance, d'abord utilisé dans les milieux industriels dans les années 1960 puis financiers, par les politiques (Topçu, 2013b, p. 81) est symptomatique du brouillement des limites entre intérêts privés et publics (France & Vauchez, 2017). La reconfiguration des pouvoirs de l'État incarnée par la « gouvernance » s'opère notamment sous la pression du capitalisme avec lequel, nous l'avons vu au chapitre 1, partie 2.1., il coévolue (Le Galès, 2018). De manière croissante, des acteur·rices privé·es interviennent dans l'action publique (Hassenteufel, 2021, p. 227), au point, avancent certain·es analystes, que les institutions de l'État se videraient de leur substance démocratique pour se mettre au service des intérêts capitalistes (Crouch, 2003; Wolin, 1996).

Outre l'ouverture d'arènes politiques de gouvernance à des « parties prenantes », l'injonction à une action publique plus collaborative et moins hiérarchique engendre la multiplication de dispositifs de participation citoyenne. Consultation, débat, concertation et participation sont des termes dorénavant communs, que les politicien·nes mobilisent régulièrement comme gage de légitimité de leurs décisions (Revel et al., 2007, p. 9). En France, les mécanismes de participation sont devenus des procédures banales. Les dispositifs de concertation, portant une attention particulière au cas par cas et aux savoirs locaux, valorisant l'intersubjectivité, apparaissent alors comme une opportunité pour les gouvernements en quête de légitimité. En France, les changements les plus évidents en termes de participation du public concernent le domaine de l'environnement et des politiques d'aménagement du territoire (Blondiaux & Sintomer, 2002, p. 19). La participation est aujourd'hui devenue une véritable « *norme de l'action publique environnementale* » (Barbier & Larrue, 2011, p. 69). Différentes innovations instrumentales, notamment la création de dispositifs d'information et de concertation permettant l'entrée de nouveaux·elles acteur·rices dans les espaces politico-administratifs, accompagnent en effet les politiques environnementales gagnent en importance dans l'agenda politique durant les années 1990.

Ces procédures émergent dans un contexte de confrontation entre les pouvoirs publics et une partie de la société opposée à certaines politiques. Au-delà du postulat théorique d'une supposée synergie entre participation du public et protection environnementale, en pratique les dispositifs de participation du public dans le domaine de l'environnement résultent systématiquement de conflits sociaux, bien souvent des conflits portant sur de grands projets d'aménagement. L'impératif délibératif est à comprendre au regard de la crise de la modernité et du malaise démocratique et reflète les évolutions idéelles en cours en matière de légitimité démocratique. Dès les premières grandes luttes écologistes du XX<sup>e</sup> siècle<sup>36</sup>, les militant·es ciblent « *l'opacité des décisions gouvernementales et le culte du secret d'État qui prévalait dans les années 1970* » (Lascoumes, 2022, p. 36). La multiplication des conflits lors de la conception et

---

<sup>36</sup> Nous faisons ici référence aux luttes pour la préservation du parc national de la Vanoise, contre un projet d'aménagement touristique de la côte Aquitaine et contre l'extension du parc nucléaire.

de la mise en œuvre de politiques nationales indique la volonté d'acteur·rices toujours plus nombreux·ses de codéfinir l'intérêt général, en particulier local (Halpern, 2007, p. 88). L'écologie politique qui émerge marque une rupture dans la conception d'un certain mode d'exercice du pouvoir (*polity*) en associant deux injonctions : la transparence des procédures et des décisions politiques et la participation de proximité (Lascoumes, 2022). On critique le monopole d'expertise des grands corps, le fonctionnement technocratique de l'État et on appelle à de nouvelles procédures décisionnelles davantage compatibles avec les conceptions de la légitimité démocratique en construction et permettant une meilleure territorialisation.

Ces contestations bloquent des projets et engendrent des coûts importants pour leurs porteur·ses. Ces blocages créent des fenêtres d'opportunité politique qui permettent à des politiques de porter des propositions d'introduction de mesures participatives avec un certain succès. Ainsi la politiste Cécile Blatrix démontre-t-elle que la création du débat public peut être analysée comme une « *concession procédurale* » faite aux opposant·es (Blatrix, 2000, p. 376). Le rejet de l'image d'un État central autoritaire et d'une demande de démocratie locale dans les années 1970 engendre en outre des politiques de décentralisation (Le Galès, 2006). Découlant de critiques similaires, territorialisation et concertation locale sont deux processus allant de pair. La démocratie participative reconnaît aux populations une expertise légitime dans la définition de l'intérêt local. La montée en puissance de la diversité comme paradigme directeur de l'action publique est une réponse à ces critiques. Dans cette idée, « *il faut comprendre la territorialisation de l'action publique comme un effort de spatialisation synonyme de contextualisation* » (Duran, 2020). La territorialisation permet alors de légitimer l'action publique nationale (Faure & Négrier, 2019).

Ce mouvement de territorialisation s'inscrit dans un contexte plus large de multiplication des échelles de gouvernement, mais aussi des espaces de régulation de l'économie, engendrant de nombreuses interrogations (Chailleux, 2018). Des auteur·rices voient dans la globalisation et l'affirmation d'acteur·rices supranationaux·ales un facteur de perte de pertinence de l'échelle nationale, de perte de centralité des États (Hassenteufel, 2021, p. 225). D'autres soulignent le rôle central de ces derniers dans la structuration du monde globalisé (Sassen, 2009). Toujours est-il que la question du local est devenue centrale. Face aux critiques d'un État surplombant appliquant des politiques nationales sans suffisamment prendre en compte les contextes particuliers et dans un contexte de construction européenne qui stimule la montée en puissance de l'échelle régionale, la France, à l'image des autres pays européens, met en place des politiques de décentralisation (Grefte, 2005). La verticalité de l'action publique serait remise en cause (Faure & Muller, 2016, paragr. 14), au profit d'acteur·rices infranationaux·ales telles les régions (Pasquier, 2004).

Les régions deviendraient ainsi des actrices clefs de l'action publique, on assisterait à une « *double territorialisation des ressources politiques et des capacités d'action publique* » (Douillet, Faure, & Négrier, 2015, p. 341). Si le diagnostic du « retour aux territoires » est loin de faire consensus (Desage & Godard, 2005), une réorganisation des rôles entre le centre et les périphéries ne fait cependant pas de doute. En France, le processus de décentralisation est amorcé dans les années 1960 et est réellement lancé au début des années 1980 avec différentes lois instaurant les premiers réagencements du système

politico-administratif. Depuis, les gouvernements métropolitains et régionaux montent en puissance (Le Galès, 2006). La territorialisation de l'action publique ne signifie pas uniquement une réorganisation des échelles de pouvoir, mais une injonction grandissante à prendre en compte les dynamiques et besoins spécifiques des territoires. En somme, l'action publique serait « *davantage pluraliste, plus décentralisée, plus négociée, plus territorialisée et moins dominée par une élite parisienne* » (ibid., p. 335).

Le phénomène de différenciation territoriale (Négrier, 2010) est particulièrement prégnant dans les outre-mer. Depuis le début de la Ve République, une structure ministérielle – tour à tour sous la forme de ministère délégué ou de plein exercice ou de secrétariat d'État – dédiée spécifiquement à l'outre-mer atteste de la construction de l'outre-mer comme une catégorie de territoires devant être gouvernés de manière spécifique (Célestine & Roger, 2014, p. 125). Cette catégorie « outre-mer » ne relève néanmoins pas tant d'une situation objective que « *d'une construction historique et sociale issue de mobilisations plurielles* » (Beauvallet, Célestine, & Roger, 2016, p. 142). L'entrée du paradigme de la diversité dans l'action publique dans les années 1990 concourt à renforcer la catégorie outre-mer comme méritant une gestion particulière mettant l'accent sur les particularités et contraintes locales (Célestine & Roger, 2014, p. 128).

Dans le cadre de l'acte I de la décentralisation, les régions métropolitaines deviennent collectivités territoriales. Les conseils régionaux et départementaux des outre-mer doivent alors avoir la possibilité de fusionner en une collectivité territoriale unique. La loi est cependant retoquée par le Conseil constitutionnel. La même année, les départements d'outre-mer deviennent des régions monodépartementales. Depuis les années 2000, la « *diversité [...] tend à être érigée en théorie normative de l'action publique* » dans les outre-mer (Daniel & David, 2021, p. 18). Des évolutions institutionnelles et des changements statutaires sont en réflexion et parfois mis en œuvre. En 2003 a lieu une révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. Sont alors créées les collectivités d'outre-mer<sup>37</sup> (COM). Chaque collectivité est dorénavant mentionnée dans la Constitution. Ces changements naissent sur « *le terreau fertile de la différenciation* » alors que la prise en compte des singularités ultramarines est déjà le mot d'ordre dominant dans les discours des outre-mer et de l'État central (ibid.). La révision constitutionnelle de 2003 permet alors la création de collectivités territoriales uniques après organisation d'un référendum local validant cette restructuration. Les quatre départements connaissent alors des évolutions différentes au nom de la nécessité de permettre des réformes institutionnelles « à la carte ». Dans le cas guyanais, une collectivité unique, la collectivité territoriale de Guyane (CTG) entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, après l'organisation en décembre 2015 d'élections territoriales. La révision constitutionnelle acte également une différenciation renforcée, qui peut dorénavant être menée par la collectivité ultramarine. En d'autres termes, alors que les dispositions spécifiques aux départements ultramarins sont jusqu'alors uniquement des autorités nationales, la CTG<sup>38</sup> peut désormais adapter les lois et règlements dans l'objectif de répondre au contexte particulier de la Guyane (art. LO 7311-1 et 7311-2 du code général des collectivités territoriales) et fixer les règles

---

<sup>37</sup> La catégorie « territoire d'outre-mer » (sauf pour les Terres australes et antarctiques françaises) est supprimée. Depuis lors, on ne parle plus de « DOM-TOM », mais *des* outre-mer.

<sup>38</sup> Il en va de même de la collectivité territoriale de Martinique.

applicables sur son territoire dans la majorité des domaines d'action publique<sup>39</sup> (art. LO 7312-1 et LO 7312-2 du même code).

Le paradigme de la diversité vient renforcer l'importance d'un traitement différencié entre espaces ultramarins. L'idée que les outre-mer se distinguent par des caractéristiques très distinctes selon les territoires est formalisée depuis 2012 dans l'appellation de ministère des Outre-mer et non plus de l'Outre-mer. La catégorie outre-mer est diffusée par les acteur·rices politico-administratif·ves de l'État central, mais elle peut à son tour être mobilisée par des acteur·rices locaux·ales dans une stratégie de revendications. Il s'agit alors de se réapproprier le cadre des « outre-mer » afin de trouver une oreille davantage attentive aux demandes (Célestine & Roger, 2014). Au-delà de cette catégorie d'outre-mer, ce sont surtout les spécificités de chaque territoire ultramarin différencié qui sont mises en avant par les élu·es afin de légitimer des demandes de traitement particulier, de mise en place de mesures spécifiques ou d'exceptions aux règles nationales. De manière générale, dans l'ensemble du pays, les politiques locaux·ales diffusent des « *discours territoriaux* » qui « *véhiculent des mots d'ordre et des figures de style évoquant une symbolique politique locale et participant à l'affirmation ou au rappel de vecteurs identitaires et d'idéaux collectifs* » (Faure, 2007, p. 280).

Plus de quatre décennies après le début des politiques de décentralisation, certain·es identifient un pilotage à distance de l'État (Epstein, 2005) quand d'autres pensent constater un processus d'« *“évidement” de l'État par le bas* » (Muller, 2015, p. 196). Finalement, dans bien des domaines nombre d'études mettent en exergue « *un processus de fragmentation de l'action publique : « renvoi » au local avec les différentes formes de décentralisation opérées en Europe, mais aussi émergence de nouveaux acteurs non étatiques (agences indépendantes, organes de régulation, instituts de normalisation, organisations internationales). L'État-nation n'est plus le lieu singulier de production des politiques publiques, bien que les acteurs nationaux conservent d'importantes prérogatives dans la prise de décision ou leur mise en œuvre.* » (Borraz & Guiraudon, 2008, p. 13). De nombreux·ses politistes et sociologues cherchent à évaluer les évolutions des formes d'exercice de pouvoir étatique et s'interrogent sur l'affaiblissement de l'État contemporain dans un contexte de globalisation et de néolibéralisation. On tente de le requalifier en État régulateur (Genieys & Hassenteufel, 2012; Hassenteufel, 2021), animateur (Donzelot & Estèbe, 1994) ou (néo)managérial (Bezes, 2008; Muller, 2015). Dans tous les cas, beaucoup s'accordent sur le fait que l'on serait davantage confronté à une reconfiguration de l'État qu'à son affaiblissement (Pierre, 2000). Ainsi, à la suite de Pierre Muller et Alain Faure, on constate deux mouvements concomitants de retrait et de renforcement de l'État. On assiste à la fois à des « *processus de privatisation ou d'agencification* » et à un élargissement du spectre des domaines et des problèmes pris en charge par les politiques publiques (Faure & Muller, 2016, paragr. 1), ce que King et Le Galès nomment l'« *entropie croissante de l'État* » (King & Le Galès, 2011, p. 469). C'est notamment le cas de l'injonction grandissante à gérer les problèmes environnementaux incarnée dans le concept d'État environnemental.

---

<sup>39</sup> Les domaines faisant figure d'exception, telle l'organisation de la justice, sont listés à l'alinéa 4 de l'article 73 de la Constitution.

#### 4.1.2. L'État environnemental : émergence d'un nouvel impératif

C'est donc dans cet État en recomposition que se construit la prise en charge contemporaine de l'environnement. Les multiples conséquences des changements environnementaux viennent rappeler aux États l'urgence à prendre en charge les problèmes environnementaux, notamment via leur pouvoir de régulation sur l'économie. Ce constat est loin d'être nouveau. Les changements qui ont lieu à la première modernité pour mettre en place une société productive industrielle sont tout de suite controversés au regard de leurs conséquences sur la nature et des risques associés. L'historien Jean-Baptiste Fressoz montre que les choix qui sont alors faits par les capitalistes et les autorités publiques sont bien conscients : on choisit de « passer outre ». Il introduit la notion de « désinhibition moderne » pour exprimer ce changement idéal, désinhibition qui croît à mesure que la société moderne se met en place (Fressoz, 2011, 2012). Ses collègues François Jarrige et Thomas Le Roux montrent bien comment les autorités permettent, à partir de la Révolution française, des pollutions et risques industriels jusqu'alors interdits : « *Les premières étapes de l'industrialisation ont donc bousculé les régulations anciennes en redéfinissant le sain et le malsain, et la frontière entre l'incommodité et l'insalubrité* » (Jarrige & Le Roux, 2017, p. 102). Un nouveau système de régulation des pollutions est mis en place au regard d'une notion renouvelée de « l'utilité publique ». Celle-ci « *réorganise les hiérarchies des priorités au nom de l'enrichissement des pays. Fondatrice d'un nouvel ordre, elle acclimite les pollutions comme une partie inhérente de la société industrielle, comme un nouveau projet politique qui impose à la société une industrialisation pourtant contestée pour ses effets délétères* » (Jarrige & Le Roux, 2017, p. 102). Les pollutions et autres conséquences environnementales sont depuis néanmoins largement naturalisées, et ce via la production d'ignorance et de connaissances qui viennent « de manière calculée » désinhiber la crainte de la destruction de la nature et des risques industriels (Fressoz, 2011, p. 78).

Cependant, même si les pouvoirs publics acceptent un certain niveau de pollution au nom de l'utilité publique, l'État est aussi pensé comme en charge de la gestion de sa population (comme décrit par Michel Foucault, voir partie 3.1. de ce chapitre). Dès lors, une certaine prise en charge de l'environnement par l'État s'impose. La sûreté et le bien-être de la population, considérée comme une ressource nationale, sont une fonction régaliennne de l'État moderne et c'est dans ce cadre que sont conçues les premières politiques liées aux risques technologiques et naturels au XIX<sup>e</sup> siècle (Lascoumes, 2022, p. 17; Whitehead et al., 2007, p. 119). Longtemps, le gouvernement de l'environnement se cantonne à une question de seuil de pollution et de gestion des risques, dimension qui reste aujourd'hui l'une des principales. Comme le note Lascoumes (Lascoumes, 2022), les mesures de protection des populations vis-à-vis des risques sont toujours réactives, étant prises à la suite de catastrophes naturelles ou technologiques. Ainsi, c'est de manière consécutive à l'explosion des poudreries de Grenelle à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle que naît la conception moderne de la sécurité industrielle et de la prévention des pollutions et nuisances. La loi de 1810 qui en découle directement instaure l'obligation pour les installations dangereuses de détenir des autorisations administratives<sup>40</sup>, accordées en fonction d'un calcul des risques. Néanmoins, dès les premières mesures, les dispositifs de protection contre les risques

---

<sup>40</sup> Il faudra attendre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour que des inspections soient mises en place afin de garantir le respect des normes.

s'assimilent à des « droits à polluer » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 33). L'État pose des interdictions, mais il autorise du même mouvement une certaine prise de risques et des pollutions tant qu'elles se maintiennent sous un certain seuil. Le régime des Installations classées pour l'Environnement (ICPE), héritier de ces premières mesures, illustre cette conception de gestion des risques sous forme de « compromis » entre sécurité et intérêts économiques (Lascoumes, 2022, pp. 19-20).

Ainsi, ni la prise de conscience des problèmes environnementaux ni le principe de leur prise en charge par l'État ne sont des phénomènes nouveaux. Ce qui évolue, c'est l'ampleur et l'urgence pour l'État à agir pour stopper les changements globaux, notamment parce qu'ils posent des difficultés à l'État pour répondre à ses impératifs : « *l'enjeu environnemental [vient] requestionner la légitimité des États occidentaux amenés à maintenir et à redéfinir leur rôle protectionnel tant à l'échelle économique, sociale ou géopolitique qu'internationale* » (Lewis & Vrancken, 2016, p. 172). En conséquence, le nombre des phénomènes considérés comme de sa responsabilité augmente. Durant les dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, le spectre d'action environnementale s'élargit de manière significative, au-delà des questions de santé et de sûreté publique court-termistes. Il prend dorénavant en compte de nouvelles problématiques tels le changement climatique, la baisse de la biodiversité et la pollution des communs (Gandy, 1999, p. 60). Le débat environnemental et notamment les récits sur la soutenabilité viennent au fur et à mesure remettre cette thématique à l'agenda politique depuis les années 1970. L'institutionnalisation du développement durable se produit, comme précédemment décrite, dans un contexte d'ouverture des espaces de fabrique politique à des acteur·rices venant de la sphère privée et de la société civile et de réagencement des jeux d'échelles entre le global et le local. En sciences sociales, les débats sur la gestion publique des questions environnementales reflètent d'ailleurs ceux sur l'État en reconfiguration. En science politique, géographie et sociologie, beaucoup d'études sur le traitement des questions environnementales mettent l'accent sur les arènes internationales, sur le rôle des réseaux infra et transnationaux, sur l'importance grandissante des ONG et des entreprises dans la fabrique de la politique, sur le rôle des acteur·rices locaux·les, etc. Si ces approches permettent une lecture riche de la question, on remarque qu'elles tendent à ne pas s'intéresser directement au rôle des États, ou à tout le moins à ne pas les mettre au centre des analyses. En parallèle, des auteur·rices montrent que les États restent des unités d'analyse très pertinentes (voir par exemple : Bridge, 2014; Dryzek et al., 2002; Duit, Feindt, & Meadowcroft, 2016; Harris, 2017; Hausknot, 2017; Lundqvist, 2001; Meadowcroft, 2012; Robertson, 2015).

Ce sont les États qui structurent les relations économiques, politiques et sociales. Ils restent les principaux garants de l'ordre social et espaces de gestion de conflits sociaux (Offe, 1984). Ils garantissent des cadres juridiques, sont en capacité de les faire respecter avec un pouvoir coercitif, disposent de ressources importantes pouvant être mobilisées pour l'environnement. Par ailleurs, les États continuent de représenter des autorités légitimes (Duit et al., 2016, p. 3). Force est ainsi de constater que la gestion environnementale s'est construite sur des cadres de régulations nationaux. Ainsi l'État français s'est constitué en État environnemental, défini à la suite de Duit et al. (2016, pp. 5-6), comme doté d'institutions de gestion de l'environnement et développant des pratiques de régulation des relations société - environnement. Tout un appareil administratif et gouvernemental est constitué : il dispose à minima, dans le domaine environnemental, d'un ministère, d'agences et de conseils dédiés, de budgets

spécifiques, d'une législation, de financements de programmes de recherches ... L'injonction pour l'État à protéger l'environnement est admise et entre comme argument dans les débats politiques. Autrement dit, la gestion de la nature est indubitablement une tâche qui incombe à l'État. Celui-ci diffuse des discours, idées et valeurs sur la protection de l'environnement et ce travail « communicationnel » vient légitimer son action. Pour autant, les modalités et le contenu de l'action environnementale restent l'objet de controverses. L'État environnemental s'assimile à une « abstraction théorique » servant à décrire une réalité empiriquement observable dans le monde. Par ailleurs, si l'État environnemental contemporain s'insère dans les dynamiques de l'État en reconfiguration décrites dans la précédente sous-section, il participe également à ces réagencements, à la production de nouvelles formes étatiques et de nouvelles modalités d'exercice du pouvoir. L'ouverture à de nouveaux-elles acteur·rices, les évolutions des techniques de pouvoir, des règles institutionnelles et de ce qui est considéré comme relevant de la responsabilité de l'action publique qui accompagnent la montée en puissance de l'État environnemental produisent une *stateness* renouvelée et viennent redéfinir les contours de l'État comme autorité publique (Nightingale, 2018). L'ordre politique se redessine au gré de la dialectique État – société civile, cette dernière gagnant en pouvoir d'influence tout en l'utilisant pour amener l'État à prendre davantage de problèmes environnementaux en charge.

#### 4.1.3. Construction et mise à l'agenda politique des problèmes environnementaux

La construction de l'État environnemental est en partie le fruit de dynamiques internationales, notamment onusiennes, comme évoqué en introduction. Mais elle est avant tout le résultat de contestations sociales croissantes – les politiques internationales et nationales résultant d'ailleurs souvent de la mobilisation de la société civile (sur le développement durable, voir par exemple Chartier, 2004). Plus que dans d'autres secteurs d'action, c'est la mobilisation d'acteur·rices contestataires qui met les questions environnementales à l'agenda politique (Lascoumes, 2022, p. 79). Pour que l'État prenne en charge des problèmes écologiques, encore faut-il en effet que la situation soit érigée en problème public et qu'il y ait mobilisation pour mettre ce problème à l'agenda politique. Ce travail est effectué par des collectifs d'expert·es, et, plus fréquemment, par des mouvements sociaux comme dans le cas qui nous intéresse ici. L'étude des mouvements sociaux a montré que le succès d'une mobilisation dépend de différents facteurs : les ressources dont disposent les organisations militantes (McCarthy & Zald, 1977), le contexte politique et notamment la présence d'opportunités politiques (McAdam, 1982) et la manière dont la mobilisation est perçue, du sens qui lui est donné.

Une mobilisation nécessite l'existence d'une compréhension plus ou moins commune de la situation. Cette lecture passe notamment par l'identification du problème, la désignation de responsables et la formulation de revendications – le triptyque *naming, blaming, claiming* de Felstiner, Abel et Sarat<sup>41</sup> (1991). Dans le domaine environnemental, ce processus s'appuie souvent sur la mobilisation de savoirs experts et contre-experts (Ollitrault & Jouzel, 2015; Ollitrault & Villalba, 2014). Le concept de cadrage

---

<sup>41</sup> Felstiner, Abel et Sarat (1991) schématisent le processus de définition d'une cause en trois étapes : *naming, blaming, claiming*. La problématisation requiert qu'une certaine situation soit perçue et identifiée comme une injustice, un problème par des acteur·rices et qu'ils parviennent à mettre des mots sur le problème (*naming*). Ils vont alors identifier les coupables de la situation, désigner des responsables (*blaming*). Enfin, des revendications sont formulées afin de pouvoir mettre fin au problème (*claiming*).

permet de rendre compte du travail de construction de sens commun, processus dynamique mené par les participant-es à un mouvement (Benford & Snow, 2012). Le cadre d'action collective produit s'appuie sur un ensemble de croyances et de représentations, il légitime la mobilisation et les actions entreprises pour servir la cause identifiée (Contamin, 2020; Neveu, 2019, pp. 104-105). Le travail de mobilisation passe donc par ce processus aux dimensions cognitive, normative, symbolique et identitaire fortes et conditionne la manière dont le mouvement et la cause défendue vont être perçus par des acteur·rices extérieur·es. Il conditionne également les actions de protestation qui seront entreprises, actions devant être cohérentes avec le cadre – et inversement. Ainsi un cadre est tourné vers l'action.

Le travail discursif et cognitif de cadrage va donc permettre de problématiser une situation afin de l'ériger en problème public (Gusfield, 1984), c'est-à-dire de la constituer en un problème desservant l'intérêt général, et appelant en conséquence à une intervention des pouvoirs publics (Gusfield, 2003, p. 69). La construction en problème public a lieu dans des arènes publiques où il va être cadré comme un sujet conflictuel, controversé, dramatique. Autrement dit, les problèmes publics « *n'existent et ne s'imposent comme tels, qu'en tant qu'ils sont des enjeux de définition et de maîtrise de situations problématiques, et donc des enjeux de controverses et d'affrontements entre acteurs collectifs dans des arènes publiques* » (Cefaï, 1996, p. 52). L'attention publique est une ressource rare, si bien que les problèmes sont en compétition entre eux pour se maintenir dans l'espace public (Cefaï, 1996, p. 54; Hilgartner & Bosk, 1988, p. 55).

La capacité des acteur·rices à mettre en récit le problème de manière dramatique et à l'intégrer dans des valeurs dominantes dans la société est déterminante (Hilgartner & Bosk, 1988, p. 71). La manière dont les médias cadrent la situation joue ainsi un rôle primordial dans sa mise à l'agenda (Baumgartner & Jones, 2009; Neveu, 2019, p. 107), tout comme la mobilisation d'acteur·rices politiques. Pour ceux-ci, il s'agit alors principalement d'agir dans le cadre de la compétition politique. Iels sont soumis·es à une logique électorale et au besoin de se créer une identité politique, de se démarquer de leurs adversaires (Hassenteufel, 2021, p. 119). La dimension émotionnelle peut être particulièrement importante dans les stratégies argumentatives de ces acteur·rices (Micheli, 2008). L'arène parlementaire se prête particulièrement à l'exercice de dramatisation des problèmes facilitant sa mise en visibilité. Si elles sont interconnectées, chaque arène publique a ses propres contraintes et règles de fonctionnement, et son propre agenda. Par exemple, l'agenda de l'administration d'un ministère diffère de l'agenda gouvernemental. Les discussions, exercices de redéfinition, moments de dramatisation du problème dans les arènes de l'espace public sont des étapes cruciales pour permettre le succès de la mobilisation. Pour les acteur·rices politiques, il peut y avoir une opportunité à se saisir d'un problème public et à le mettre à l'agenda afin de « *symboliser la capacité d'action du pouvoir politique* » (Hassenteufel, 2021, p. 120). Par ailleurs, Gilbert et Henry rappellent que la définition d'un problème public n'est pas le propre de l'espace public (2012). Les problèmes sont également cadrés dans des « arènes discrètes ».

Si le cadrage d'un problème public s'effectue dans une logique de quête de publicisation, ce qui participe de sa définition, il est également soumis à des logiques de recherche de confinement, de discrétion dans d'autres arènes. Ces logiques participent également des contraintes régissant le cadrage du problème. Ces logiques de confinement se caractérisent par la coexistence de valeurs entre lesquelles il s'agit de



trouver un compromis qui ne serait pas acceptable dans l'espace public : « *Des valeurs comme la santé, la protection de la vie humaine, la sécurité des individus, qui n'apparaissent pas négociables dans l'espace public, sont, dans ces espaces et selon ces logiques, mises en équivalence avec d'autres valeurs renvoyant à des choix économiques, comme préserver l'emploi dans un secteur* » (Gilbert & Henry, 2012, p. 49). Ces compromis sont fragiles, mais leur solidité découle de la capacité des acteur·rices à les maintenir dans des espaces confinés où une explicitation n'a pas lieu. Il s'agit avant tout de conserver les équilibres entre acteur·rices (ibid.). Dans l'espace public, la constitution de liens entre le problème et des principes plus généraux, la montée en généralité est nécessaire à sa publicisation. L'espace public oblige les décideur·ses à clarifier leurs positionnements et à mettre en avant leur action concrète sur le problème. Dans les espaces confinés, la définition des problèmes et des solutions conduit au contraire à des recherches de compromis entre acteur·rices spécialistes et établi·es, logique posant un frein manifeste au changement d'action publique. Ainsi, la prise en charge croissante de problèmes par l'État ne signifie pas que l'action publique connaît une véritable transformation. Celle-ci nécessite un chamboulement des représentations normatives et cognitives guidant l'action.

## ***4.2. Des obstacles à l'adoption du référentiel de durabilité propres au fonctionnement de l'action publique***

### *4.2.1. L'hypothèse du plafond de verre environnemental*

La capacité de l'État à transformer la société afin de répondre à l'injonction à la soutenabilité est questionable. Le politiste autrichien Daniel Hausknost souligne ainsi la complexité pour l'État à mener une action transformatrice tout en répondant aux différents impératifs auxquels il est soumis (Hausknost, 2011, 2017, 2020; Hausknost & Hammond, 2020). Il identifie un plafond de verre structurel de la transformation écologique. Le concept de plafond de verre est généralement utilisé pour signifier l'existence de barrières structurelles au traitement égalitaire des femmes et des minorités. En reprenant cette idée et en l'appliquant à la problématique écologique, Hausknost définit le plafond de verre environnemental comme une puissante barrière structurelle, « *a type of barrier that is invisible, unacknowledged and without legitimation* », dont les origines se trouvent « *at the level of the very structures of the modern state itself, which emerged in tandem with and as the institutional vessel of the fossil energy system* » (Hausknost, 2020, p. 19).

En s'appuyant sur les travaux de Claus Offe et Dryzek et al. sur les impératifs étatiques (Dryzek et al., 2003, 2002; Offe, 1984) (cf. partie 1.2.3 de ce chapitre), il rappelle que l'impératif de durabilité ne vient que s'ajouter aux impératifs existants déjà, permettant difficilement de mettre en place de profondes transformations. L'intégration de l'impératif environnemental est contrainte par le fait qu'elle ne doit pas perturber le système économique et politique. C'est là que se situe la différence entre État environnemental et État écologique<sup>42</sup>. L'État environnemental est conçu pour optimiser la production et gérer les problèmes environnementaux qui viendraient perturber l'accumulation de capital et la reproduction de la société – et donc menacer la légitimité du pouvoir étatique. Il vise la résilience du

---

<sup>42</sup> Sur la distinction entre *ecologism* et *environmentalism*, voir Dobson, 2007; Dobson, Semal, Szuba, & Petit, 2014.

système existant et intègre son action dans le cadre de la modernisation écologique. La modernisation écologique postule que répondre à la crise environnementale passe par la réforme, la « modernisation » et non la transformation de la société et de l'État. Les solutions à la crise seraient essentiellement d'ordre technico-économique (Buttel, 2000; Hajer, 1995). Martin Jänicke, l'un des pères de la modernisation écologique justifie d'ailleurs sans ambiguïté que celle-ci présente comme avantage de ne pas perturber le système économique et de répartition des richesses (Jänicke, 2009). L'objectif est donc d'écologiser sans menacer les autres impératifs étatiques, et même sans chercher à transformer la manière dont ils sont atteints.

L'État écologique supposerait par contre des difficultés, des tensions dans les processus d'accumulation et donc de légitimation de l'État. En effet, il adresserait les problèmes découlant de la demande, et non plus uniquement de la production, « *and thus interfere with the basic structures of choice, consumer demand and distributive justice* » (Hausknost, 2017, p. 53). Le passage de l'un à l'autre signifierait une réelle rupture et la transformation profonde de la société, en particulier de l'État, tant au niveau des pratiques qu'au niveau idéal. Avec le concept de plafond de verre, il ne s'agit donc pas d'affirmer qu'il n'y a pas de transformation possible parce que l'État serait au service du capital et ne répondrait qu'aux intérêts des grandes entreprises. L'analyse est davantage nuancée. L'argument consiste plutôt à mettre en avant qu'en plus de l'impératif de croissance, celui de légitimation est largement fondé sur la capacité à permettre de hauts niveaux de consommation, ou pour reprendre le terme de Charbonnier (2020) à assurer une certaine « abondance » (voir aussi Villalba, 2015). En effet, la consommation et la croissance économique sont assimilées au bien-être :

*« While acknowledging the role of vested interests and incumbent (fossil) power elites in inhibiting deep socio-ecological change, the glass ceiling perspective put forward here suggests an even deeper relationship of industrial societies with structural unsustainability that has to do with patterns of state legitimation requiring high levels of material welfare and an orientation toward economic growth »* (Hausknost, 2020, p. 23).

En effet, comme le souligne déjà Mitchell (2011), l'État moderne et ses institutions, dont les institutions démocratiques, sont créés dans le cadre d'un régime métabolique fondé sur l'exploitation des ressources souterraines. En d'autres termes, c'est le capitalisme extractif qui a permis à l'État libéral démocratique de se développer. En conséquence, l'État s'est constitué grâce aux ressources du sous-sol et la compatibilité de ses institutions avec celles nécessaires à l'avènement d'un État écologique pose question.

La question de la différence entre environnementalisation et écologisation se retrouve dans les débats autour de la durabilité qui comporte en son sein la même ambiguïté :

*« La notion de développement durable est foncièrement ambivalente. D'un côté, elle permet de mettre l'accent sur les contradictions sociales et environnementales du système économique dominant et d'en appeler à des évolutions en profondeur. D'un autre côté, elle peut apparaître comme une légitimation des tendances à l'œuvre et des pouvoirs en place, une marque de confiance dans la régulation marchande et la capacité du capitalisme à se réformer de lui-même » (Aubertin & Vivien, 2006, p. 135).*

En effet, si les discours sur le développement durable permettent de donner une forte visibilité aux problématiques environnementales dans les instances internationales, puis locales, ils sont également « une invitation à faire durer le « développement », c'est-à-dire la croissance » en véhiculant l'idée d'une compatibilité entre développement capitaliste et soutenabilité (Rist, 2022, p. 338). En conséquence, le développement durable a une fonction « désinhibante<sup>43</sup> » (Arnauld de Sartre, 2016). Ainsi la durabilité peut-elle être conçue de manière plus ou moins ambitieuse, comme marquant une rupture ou une continuité. Elle peut alors être représentée comme un spectre allant d'une vision du changement où les innovations technologiques et le marché permettent de répondre aux enjeux, incarnée dans la notion de modernisation écologique, à une vision appelant à de profondes ruptures, passant notamment par des transformations des représentations cognitives de la nature. C'est notamment dans l'objectif de définir ces deux extrêmes que des champs de recherche allant de l'économie écologique à l'éthique environnementale débattent d'une distinction entre durabilité faible et durabilité forte (Lejeune, 2019; Maillefert, Rousseau, & Zuindeau, 2010; Theys & Guimont, 2019). En pratique, les gouvernements tendent à s'appropriier le référentiel de durabilité dans une version peu ambitieuse.

En France, le concept est tout d'abord relayé par les associations environnementales, avant d'être finalement approprié par les politiques comme « *ossature théorique relativement identifiable* » du ministère de l'Écologie (Villalba, 2021, p. 545). En 2005, le développement durable fait son entrée dans la Constitution française, via la Charte de l'environnement. Dans la lignée du discours onusien, la Charte stipule dans son préambule « *qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». L'article 6 précise que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.* » (Charte de l'environnement, 2005). Il s'agit davantage de réformer les politiques pour préserver l'environnement tout en maintenant un objectif de croissance économique. Alors, « *ce n'est donc pas une transformation profonde du référentiel de l'action publique qui est produite, mais plutôt l'élaboration de politiques d'atténuation* » des conséquences négatives des activités économiques (Villalba, 2021, p. 545). C'est cette stratégie ancrée dans une compréhension dépolitisée du développement durable qui anime essentiellement les actions du ministère de l'Écologie (ibid.).

---

<sup>43</sup> Définir le développement durable comme ayant une fonction désinhibante s'inscrit dans la lignée des travaux de Jean-Baptiste Fressoz (cf. partie 4.1.2.).

Jusqu'à présent, l'hypothèse du plafond de verre environnemental semble se vérifier en France. L'action environnementale est largement cadrée de manière à être compatible avec les impératifs auxquels l'État doit répondre pour se maintenir. Autrement dit, l'intégration du référentiel de durabilité dans le gouvernement d'un secteur n'entraîne généralement pas la transformation des logiques sectorielles en fonction des contraintes écologiques (Villalba, 2022, p. 7). Les cadrages des problèmes environnementaux via la mobilisation des notions de services écosystémiques ou de sécurité environnementale peuvent être compris comme des tentatives de recadrage des questions écologiques afin de les rendre compatibles avec les impératifs économiques et sécuritaires (Duit et al., 2016, p. 12). Les objectifs et programmes environnementaux sont globalement ajoutés à ceux existants déjà, engendrant souvent des tensions avec les règles et pratiques institutionnelles en place (ibid., p. 8; Lascoumes, 1994). En d'autres termes, l'action environnementale consiste essentiellement à intégrer des objectifs environnementaux à des politiques sectorielles déjà existantes, ce qui limite le potentiel transformateur de l'État.

#### 4.2.2. Des difficultés découlant de l'organisation sectorisée de l'appropriation politique des problèmes

L'action de l'État est pensée et organisée dans une logique sectorielle (cf. partie 1.2.2 de ce chapitre), c'est la sectorisation qui permet de penser et de rendre possible une action, de rendre un objet gouvernable (Halpern & Jacquot, 2015, p. 75). Tout le système politique et les pratiques routinisées de l'action publique fonctionnant selon cette logique, cette manière de procéder est très stabilisée. Mais les problèmes environnementaux, à l'image d'autres problèmes complexes et multidimensionnels, ont des causes et des « solutions » multiples et ne rentrent donc pas dans une logique d'analyse, de prise en charge et d'action sectorisée (ibid. ; Muller, 2019a, p. 574). La soutenabilité fonctionne dans une logique transsectorielle ce qui rend sa mise en œuvre problématique. L'enjeu environnemental vient se confronter aux représentations et logiques d'actions ancrées et routinisées propres aux autres secteurs. Comme le note Pierre Muller, « *les secteurs tendent à se considérer comme des totalités sociales et, de ce fait, à transformer leurs objectifs de reproduction sectoriels en fins ultimes*<sup>44</sup> », même lorsque ces fins ne sont pas compatibles avec les objectifs politiques affichés (1985, p. 168). En conséquence, l'enjeu environnemental, pour être opérationnalisé, doit être « transcodé » dans les logiques et routines propres au secteur qui lui préexistent (Lascoumes, 1996, p. 329). Or ces dernières sont inscrites dans un ordre politique sectoriel construit dans un certain contexte sociohistorique dépendant des problèmes et normes d'une certaine période (Sergent, 2013, p. 84). En d'autres termes, « *la sectorisation renvoie à des régulations politiques historiquement établies autour de contraintes renvoyant aux rationalités du marché, à certains choix techniques, organisationnels et sociétaux qui opèrent comme autant de sentiers de dépendance* » (Hrabanski & Montouroy, 2022, p. 13).

Le « transcodage » de l'enjeu environnemental dans les enjeux sectoriels peut donc rencontrer des difficultés, en particulier lorsqu'ils reposent sur des logiques, des cadres cognitifs très différents – comme c'est le cas du secteur minier. Par ailleurs, chaque secteur comprend un champ de compétences auquel les acteur·rices du secteur s'identifient. L'identification des acteur·rices aux logiques sectorielles

---

<sup>44</sup> Par exemple, « *le développement du pouvoir médical est assimilé à un développement du bien-être, la prospérité agricole à la prospérité générale, etc.*, » (Muller, 1985, p. 168).

implique que les tentatives de chamboulement de ces logiques puissent être conflictuelles. Ainsi, un instrument transsectoriel, telles une étude d'impact ou une enquête publique, s'insère dans des rapports de pouvoir liés aux identités et peut être perçu comme une menace au secteur. Il peut engendrer des conflits et être rejeté par les acteur·rices du secteur (Halpern & Jacquot, 2015, p. 78). Il s'agit alors de « recoder » les enjeux transsectoriels dans les logiques sectorielles afin de les rendre acceptables par ceux-ci. Comme le résume Arnaud Sergent, « *le secteur n'est donc pas qu'un simple espace de déploiement des politiques publiques et de coordination des activités professionnelles, il participe aussi au recodage des problèmes et à la (re)définition des objectifs et des rôles politiques* » (Sergent, 2013, p. 84). Le « recodage » des enjeux environnementaux est donc indispensable, mais tend nécessairement à les dissoudre dans les logiques sectorielles. Ce processus de dilution est d'autant plus important que manque un portage politique clair et volontariste (Muller, 2019a, p. 575). Ainsi, le secteur est un puissant facteur de stabilité, mais c'est aussi là où se joue la capacité à mettre en place des changements. Comme le résume Halpern et Jacquot, « *le paradoxe du secteur et l'opposition entre transversalité et gouvernabilité ouvrent [...] sur une aporie* » (Halpern & Jacquot, 2015, p. 80). Des travaux s'intéressent à la manière dont les enjeux écologiques sont intégrés à des politiques sectorielles de manière à permettre la reproduction du secteur, mais sans menacer ses processus d'accumulation.

#### 4.2.3. Institutionnaliser la critique des activités extractives pour assurer leur reproduction

Des auteurs étatsuniens se sont intéressés à la manière dont l'injonction à la soutenabilité est intégrée au gouvernement de secteurs extractifs. Gavin Bridge, Phil McManus et Andrew E. G. Jonas (Bridge, 2000; Bridge & Jonas, 2002; Bridge & McManus, 2000; McManus, 2002) proposent ainsi un cadre d'analyse puisant dans la *political ecology* et les travaux de la régulation. Ils mobilisent et adaptent la théorie de la régulation pour étudier comment des institutions particulières vont médier les contradictions qui apparaissent au sein de certaines industries extractives durant une période donnée et à un endroit particulier. De l'approche régulationniste, Bridge, McManus et Jonas retiennent que la stabilité d'un système économique est assurée par un couplage entre système d'accumulation et mode de régulation sociale (les structures, pratiques et institutions permettant aux conditions d'accumulation de perdurer) assuré notamment par l'État et les acteur·rices économiques. Si la théorie de la régulation est généralement mobilisée pour étudier des systèmes économiques nationaux, ils l'adaptent pour analyser comment les modes de régulation sociale, via l'adaptation et le renouvellement d'institutions et de pratiques, permettent à des industries extractives de se maintenir face aux critiques environnementales au niveau régional. En accord avec le constat que « *le gouvernement des industries est fondamentalement multi-scalaire* » (Jullien & Smith, 2012, p. 114), ils choisissent le niveau méso comme point d'entrée pour étudier le secteur. Le système d'accumulation est alors compris comme l'ensemble des normes organisationnelles et technologiques propres à l'industrie étudiée, tandis que le mode de régulation sociale renvoie aux institutions et pratiques caractérisant concrètement les conditions d'accumulation de l'industrie (Bridge & McManus, 2000, p. 19). Comme d'autres auteur·rices l'ont suggéré (Levrel & Missemer, 2020; par exemple Zuindeau, 2007), les changements globaux posent une contrainte au mode de production capitaliste, notamment en termes matériels (épuisement des ressources) et sociopolitiques (contestation de certaines activités économiques). Ceci est particulièrement vrai pour les industries extractives. Il s'agit donc d'intégrer la dimension « nature »,

souvent ignorée par l'école de la régulation, dans l'analyse des processus au coeur du maintien des logiques et pratiques d'accumulation. En effet,

*“the rate, extent, and sociopolitical implications of commodity production are a function of the institutional context within which it takes place. It is possible, therefore, to take the regulation approach's methodological focus on the social character of the accumulation system and extend it to address the social and institutional frameworks that govern the production and representation of nature”* (Bridge & McManus, 2000, p. 18).

Gavin Bridge s'intéresse à l'industrie du cuivre du sud-ouest des États-Unis. Il identifie des contradictions écologiques engendrées par le « métabolisme » de l'extraction et de la transformation de cuivre qui se répercutent sur la profitabilité du secteur. En adoptant une approche régulationniste, il examine l'incapacité des institutions à évoluer pour prendre en compte les conséquences environnementales de la production et à améliorer le mode de régulation de l'industrie (Bridge, 2000). Dans un article également paru en 2000, Bridge et McManus se concentrent sur l'adoption de récits sur la soutenabilité comme mode de régulation. Ils prennent les exemples de secteurs forestier au Canada et aurifère aux États-Unis. L'approche régulationniste est mobilisée pour étudier le rôle des récits sur la soutenabilité développés pour contrer les contradictions qui apparaissent durant l'extraction. Ces récits sont construits en intégrant les discours sur le développement durable mobilisés par les critiques des activités extractives. Autrement dit, des discours initialement militants sont appropriés par l'industriel·le, lui permettant de se présenter comme « *authority and guardian* » de ces principes de protection (Bridge & McManus, 2000, p. 38). Ces récits ont en commun de légitimer leurs pratiques. Ainsi, les récits ont une fonction régulatrice – on parle alors de régulation discursive – et facilitent l'accès aux ressources. En parallèle, les pratiques d'extraction et de production évoluent peu. Ces cas d'étude attirent notre attention sur le fait que le mode de régulation n'est pas uniquement du ressort des institutions publiques. Les entreprises privées sont également actives dans la régulation.

Dans une étude comparative sur les secteurs forestiers au Canada et en Australie, McManus démontre néanmoins le rôle crucial que les pouvoirs publics peuvent jouer dans la régulation sociale. Il intervient alors que ces secteurs font l'objet d'oppositions parce que les États ont un intérêt à voir le secteur forestier se maintenir. Le conflit est transformé en un mode de régulation sociale capable de s'associer avec un système d'accumulation légèrement modifié, permettant ainsi de le faire perdurer. Les tensions ne disparaissent pas, mais sont gérées via un cadre discursif compatible avec les discours de la soutenabilité et un mode de gouvernance élargi, les pouvoirs publics invitant des opposant·es à la table des négociations. Ces exemples illustrent la pertinence d'étudier l'appropriation de l'impératif de soutenabilité par les industriel·les pour cadrer l'impact de leurs activités extractives sur l'environnement. Cette pratique de régulation discursive est largement répandue. Comme McManus le note, les industries exploitant des ressources naturelles sont celles mobilisant le plus le discours environnemental via le « développement durable » afin de contrer les mobilisations environnementales

(2002, p. 848)<sup>45</sup>. Un élément qui ressort avec force de ces cas d'étude est que la régulation environnementale se construit souvent en intégrant des éléments de critiques des oppositions. En parallèle, le système d'accumulation peut également être soumis au changement, mais dans une moindre mesure. Cela signifie par exemple que les techniques concrètes d'extraction évoluent peu ou pas du tout et que les zones où les activités extractives sont autorisées sont réduites, mais sans menacer la survie du secteur. Autrement dit, faire évoluer le mode de régulation via la création d'instruments peut permettre de réduire et canaliser les contestations sans transformer les pratiques des industries extractives.

Ainsi, un des processus au cœur du mode de régulation sociale consiste à reprendre les critiques, à les reformuler et à y apporter des réponses ne compromettant pas le maintien des activités critiquées. Ce processus a été étudié dans les travaux des sociologues Luc Boltanski et Eve Chiapello ([1999] 2011) sur l'intégration de la critique par le capitalisme. Ce dernier fait l'objet de perpétuelles critiques, notamment en conséquence des contradictions qui le caractérisent. Si le capitalisme parvient à survivre, c'est qu'il réussit à incorporer le système de valeurs, la dimension morale du discours de ses opposant·es. Cette intégration est toujours partielle, puisqu'elle ne doit pas menacer sa reproduction. Ainsi, un compromis, un « nouvel esprit » est établi entre une réponse aux critiques et un maintien de ses conditions d'accumulation. On peut ainsi interpréter l'accent mis sur le bien-être au travail et la valorisation des salarié·es comme l'intégration des critiques portant sur les conséquences annihilantes du capitalisme pour les travailleur·ses. Aujourd'hui, la critique écologique est devenue « *a central element in the recuperation and restructuring of capitalism* » (Chiapello, 2013). Ainsi, discours et valeurs écologiques sont endogénéisés par les acteur·rices capitalistes. En parallèle, une partie de la critique est institutionnalisée, en particulier dans les institutions publiques : c'est le changement de mode de régulation.

Sezin Topçu a également travaillé sur l'endogénéisation de la critique au sein de la filière nucléaire française (Topçu, 2010, 2013a). Elle souligne que la formation d'arènes de gouvernance permettant l'intégration d'acteur·rices de la société civile à des espaces politiques s'assimile également à un dispositif de gouvernement de la critique. En effet, une manière d'institutionnaliser la critique est « *de responsabiliser les acteurs en leur attribuant un relatif pouvoir, en les rapprochant des lieux décisionnels, en modifiant leur champ d'action, mais aussi en mettant à contribution leur compétences scientifiques et politiques dans un cadre prédéfini. Ceci pousse inévitablement à la modération de la critique* » (ibid., 2010, p. 181). Elle montre aussi l'importance des pratiques discursives dans les efforts de réponse des entreprises et des acteur·rices public·ques aux arguments écologiques. En référence aux travaux de Chiapello et Boltanski et Chiapello, Topçu note que l'endogénéisation de la critique passe par son institutionnalisation, mais aussi par la récupération des discours, valeurs et normes des oppositions (ibid., 2013a, p. 133). Par ailleurs, elle met en avant la pertinence de l'étude de l'instrumentation de l'action publique comme point d'entrée pour analyser le « gouvernement de la critique » définit comme les « *stratégies, outils, procédures et actions utilisés par les promoteurs d'un*

---

<sup>45</sup> Pour l'exemple français de la junior 45-8 ENERGY spécialisée dans l'hélium et l'hydrogène et implantée en Bourgogne, voir Le Berre, Reys, & Gunzburger, 2022.

*projet, d'un programme d'action pour l'implémenter et le rendre acceptable face aux (éventuelles) critiques formulées à son encontre » (ibid., p. 29).*



L'État contemporain connaît différents réagencements de son pouvoir, en articulation avec l'émergence de nouvelles sources de légitimités, la globalisation, la néolibéralisation et la multiplication de structures politiques internationales. Ces recompositions se traduisent notamment par l'ouverture d'arènes institutionnelles à des acteur·rices non politico-administratif·ves, à une fabrique politique davantage négociée, à la multiplication d'échelles de gouvernements et à la montée en puissance du référentiel de diversité et du local. En parallèle, la responsabilité de l'État à agir en faveur de la protection écologique devient consensuelle, responsabilité qui s'institutionnalise concrètement en un ministère, en lois, travail de sensibilisation, etc. C'est dans ce contexte qu'émerge l'État environnemental, dont le référentiel de durabilité guide les actions. Dans cet État environnemental, la société civile tient un rôle crucial de définition des problèmes publics et de mise à l'agenda de ces problèmes aboutissant à leur prise en charge. Celle-ci ne signifie toutefois généralement pas de bouleversement des pratiques. En effet, les dynamiques de la fabrique politique résultent bien souvent en la dilution des enjeux de la soutenabilité dans d'autres intérêts. Finalement, leur intégration à des logiques sectorielles s'assimile bien souvent à une simple endogénéisation de la critique porteuse de changements superficiels ne venant pas bousculer le statu quo.

## **5. Présentation de la démarche d'enquête du gouvernement de la mine en Guyane**

Cette recherche s'intéresse au gouvernement de la mine guyanaise au regard des enjeux de la soutenabilité, avec une focale sur les processus d'écologisation, de concertation et de territorialisation. Les précédentes sous-sections mettent en exergue que ces enjeux, bien qu'aujourd'hui définis comme des objectifs de politiques publiques légitimes, sont contraints par d'autres dynamiques propres à l'action publique. Ainsi l'action de l'État cherche-t-elle à y répondre tout en poursuivant d'autres objectifs tel le développement capitaliste. En d'autres termes, le fonctionnement de l'action étatique laisse supposer que l'intégration du référentiel de soutenabilité reste subordonnée, dans le cas qui nous intéresse, à l'objectif prioritaire de soutenir le développement du secteur extractif. Il s'agit donc de nous intéresser à l'action de gouvernement de l'État en interrogeant les objectifs poursuivis et la rationalité dans laquelle ils s'inscrivent. Pour ce faire, nous nous focalisons sur l'instrumentation de la mine, en questionnant la manière dont elle cadre les enjeux du secteur, en particulier au regard des critiques émises à son encontre. Après avoir explicité cette démarche d'enquête et reformulé notre problématique, cette sous-section présente les matériaux mobilisés.



### *5.1. Étudier l'action de l'État via les instruments d'action publique*

L'étude de l'instrumentation de l'action publique s'inscrit dans la continuité du champ de recherche sur la gouvernementalité ouvert par Foucault. Reprenant l'idée que l'État est à étudier dans sa matérialité tangible, une entrée particulièrement heuristique pour étudier l'action publique est de l'examiner au regard des instruments de gouvernement qu'elle produit. Un instrument est défini comme : « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique / société et soutenu par une conception de la régulation.* » (Lascoumes and Le Galès 2005, p. 14). Les instruments matérialisent ainsi les modalités de gouvernement d'un certain enjeu. Parce qu'ils contiennent « *une théorisation des rapports entre la société civile et la politique* » (Lascoumes, 2003, p. 389), les instruments actent et établissent une certaine séparation entre État – société et participent du *state effect*. Le dispositif résulte d'un travail de légitimation qui « *englobe les répertoires d'arguments, d'actes symboliques et de pratiques de communication que manipulent les agents pour légitimer, c'est-à-dire normaliser, voire « naturaliser », les problèmes et les instruments d'action publique* » (Ansaloni et al., 2020, p. 16). Autrement dit, lorsqu'un instrument est créé pour répondre à un problème, il reflète la manière dont ses concepteur-rices cadrent le problème et ses solutions et, plus exactement, un arbitrage fixé entre différents cadres. Dans cette définition appréhendant les instruments dans une approche constructiviste, ces dispositifs ne sont donc pas considérés comme neutres, ils sont au contraire « *porteurs de valeurs* » (Lascoumes, 2003, p. 389), de représentations normatives<sup>46</sup>. En cela, l'étude des instruments dit des choses, fournit des indications sur la vision de la régulation qui guide leur conception.

Ce dispositif sociotechnique a également des effets propres, outre des effets inattendus lors de sa mise en œuvre. Un instrument implique des choix pour permettre une lisibilité, une mesure, une évaluation d'un enjeu. Ces choix portent sur les critères, les variables, le type de mesure, etc. à adopter, ce qui implique également d'en exclure d'autres. Ces étapes contribuent nécessairement à un « *rétrécissement de la vision* » comme évoqué par James Scott (voir partie 3.2.2. du chapitre 1) (Scott, 1998, p. 11). Ainsi, la performativité d'un instrument consiste notamment à produire une problématisation particulière de l'enjeu sur lequel il porte et à en évacuer d'autres (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 33). Un instrument fixe ainsi un certain cadre de la situation qu'il gouverne et contribue à le reproduire. La production par un instrument d'une représentation repose sur le fait qu' « *elle propose une grille de description du social, une catégorisation de la situation abordée* » (ibid., p. 32). Notamment, l'instrument produit des représentations liées au problème qu'il est supposé gérer. Par exemple, réglementer une activité en conditionnant celle-ci à l'obtention préalable d'une autorisation a comme effet de « *reconnaître que son domaine relève bien des activités de « bonne police », de surveillance de l'État dont les prescriptions sont adaptées aux risques créés. Réglementer, c'est ainsi avaliser une dangerosité potentielle qui mérite attention* » (ibid.). Si une activité est autorisée par l'État, c'est bien qu'elle est reconnue comme légitime. Si en outre, elle est autorisée malgré sa dangerosité, dans le cas de pollutions par exemple, c'est que d'une certaine manière les pollutions sont reconnues comme inévitables et l'activité souhaitable *en dépit*

---

<sup>46</sup> Nous nous insérons ainsi ici dans une tradition d'étude des instruments en tant que dispositifs d'exercice de pouvoir. Toutefois, d'autres approches mobilisent une entrée par les instruments dans des traditions positivistes, adoptant une perspective fonctionnaliste se risquant à une certaine dépolitisation ces dispositifs (Lascoumes & Le Galès, 2004; Sergent, 2013).

des pollutions. Ce faisant, une certaine hiérarchie est établie : certes il est dans l'intérêt général d'éviter les pollutions, mais il l'est encore plus d'autoriser l'activité industrielle sous ces modalités. Ainsi l'autorisation s'assimile à un « droit à polluer » (ibid.).

Dans notre cas, l'étude de l'instrumentation de l'action publique, définie comme « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* » (Lascoumes, 2003, p. 388), donne des informations sur le gouvernement de la mine de différentes manières. En étudiant le gouvernement via une entrée descriptive des instruments, nous souhaitons décrire ce qui est, comprendre de quels intérêts négociés un instrument est le nom, dans quelle vision de la régulation il s'inscrit, mais également quelle est la régulation qu'il produit et quel cadre des activités minières le dispositif concourt à produire. Deux dimensions, intimement liées entre elles, nous intéressent particulièrement pour nourrir notre analyse. D'une part, parce que les instruments d'action publique « *se bâtissent toujours sur des choix fortement structurés par l'état des asymétries du pouvoir entre les groupes sociaux qui les portent* » (Smith, 2019, paragr. 33), l'instrumentation de l'action publique renseigne sur le type d'acteur·rices, d'intérêts reconnus légitimes dans la fabrique et la mise en œuvre de la politique minière. Un instrument résulte en effet de luttes et de négociation entre acteur·rices, d'un travail politique pour l'imposition de certaines valeurs et modalités d'action, pour le choix de modes de régulation qui vont plus ou moins influencer le système d'accumulation de la mine (Ansaloni et al., 2020; Bridge & McManus, 2000). D'autre part, elle nous éclaire sur les arbitrages établis au niveau idéal sur la manière de gouverner la mine au regard de l'impératif de durabilité et donc sur les représentations dominantes au sein des instances étatiques concernant la régulation de la mine. Les instruments fixent à un instant donné une certaine hiérarchisation d'objectifs politiques. Ils sont donc une entrée particulièrement heuristique pour étudier la manière dont le référentiel de durabilité est intégré au gouvernement de la mine.

Nous mobilisons le concept de cadrage tout au long de ce travail de thèse, au-delà d'un contexte contestataire. S'il est largement utilisé dans l'étude de la constitution des problèmes publics, le cadre est simplement ce qui permet de donner du sens à une situation, de « *locate, perceive, identify, and label* » une situation (Goffman, 1986, p. 21). S'intéresser au cadrage d'une situation, c'est se demander quelles représentations normatives y sont associées, identifier les dimensions qui sont mises en avant, mais également celles qui en sont exclues. Le cadre du problème retenu oriente, nous l'avons dit, le recours à certaines actions collectives tout en en excluant d'autres. Il en va de même pour l'action publique : « *la forme donnée à un problème détermine les types de solutions ou de réponses qui devront lui être apportées, les acteurs ou groupes d'acteurs qui devront intervenir dans leur mise en œuvre, ainsi que les valeurs au nom desquelles l'action publique doit être engagée* » (Gilbert & Henry, 2012, p. 43). Sans surestimer la marge de manœuvre des acteur·rices politico-administratif·ves ni la rationalité des programmes de politiques publiques, la définition du problème public dominante chez les décideur·ses viendra influencer le choix de l'instrumentation. Cette dernière contribuera ensuite à reproduire et fixer ce cadre du problème. Il est donc intéressant d'étudier les instruments du gouvernement de la mine en nous demandons quelle représentation de la mine est incarnée et quelle action est induite. Les enjeux d'écologisation, de concertation et de territorialisation que nous étudions peuvent être interprétés de

différentes manières. Il s'agit pour nous d'analyser le cadre de ces enjeux fourni par ces instruments : dans quelle représentation cognitive de la soutenabilité sont-ils inscrits et quelles pratiques en sont induites. En effet, les instruments sont des « traceurs des changements » (Lascoumes, 2007; Palier, 2004). Ils nous renseignent sur l'intégration de nouveaux objectifs dans la politique, mais également du degré avec lequel cette intégration est mise en œuvre. Ils peuvent ainsi servir de « balise » pour étudier le changement, car il est « possible d'envisager toutes les combinaisons possibles, par exemple, le changement d'instrument sans changement de but, la modification de l'utilisation ou du degré d'utilisation d'instruments existants, des changements d'objectifs nécessitant le changement d'instrument, ou des changements d'instrument qui modifient les objectifs et les résultats, entraînant progressivement des changements d'objectif » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 26). L'intégration de l'impératif de soutenabilité peut prendre différentes formes et modalités, renvoyer à une durabilité forte ou faible, se faire de manière hétérogène selon les dimensions d'écologisation, de démocratisation et de territorialisation. L'entrée par les instruments permet d'analyser ce que l'action publique, concrètement, cherche à mettre en place, à « inscrire dans le dur » en matière de soutenabilité. Or cela est d'autant plus pertinent que de nombreux éléments posent des obstacles à la mise en œuvre concrète de transformations environnementales. Nous proposons ici d'explorer différentes difficultés que connaît l'action environnementale.

En nous intéressant à l'instrumentation de l'action publique sur le secteur minier, nous proposons dans ce travail de thèse d'étudier dans quelle mesure l'injonction à la soutenabilité est intégrée dans le mode de régulation de la mine en Guyane. Plus exactement, il s'agit de répondre à ces questions : *quels changements en termes d'écologisation, de territorialisation et de concertation l'intégration de la critique permet-elle d'atteindre ? Les innovations instrumentales indiquent-elles des transformations des logiques sous-jacentes au gouvernement des activités extractives en Guyane ? Quels sont les obstacles à une politique minière davantage ancrée dans le référentiel de durabilité ?*

## ***5.2. Les outils mobilisés pour appréhender l'action de gouvernement***

Pour ce travail de thèse, nous avons eu à cœur de comprendre la mine guyanaise au regard d'un contexte plus large. La mine nous est, au début de ce travail de thèse, une industrie totalement inconnue. Il nous a semblé important de comprendre la mine dans son contexte national. Nous avons également assisté à des séances de Geodays 2021, un salon d'acteur·rices du sous-sol organisé à Pau en ligne où des acteur·rices du secteur privé intervenaient sur des thématiques en lien avec notre thématique. Nous avons suivi, les activités de la chaire partenariale Industrie minérale et territoires (IM&T) portée par MINES Nancy, MINES ParisTech, IMT Mines Alès et l'École Nationale Supérieure de Géologie de Nancy en partenariat avec le ministère de la Transition écologique et solidaire, ERAMET, IMERYS et

Orano. Nous avons assisté en ligne à deux séminaires thématiques en 2021 et 2022 et à une assemblée générale en 2021.

Notre compréhension du contexte national est facilitée par le fait que l'objet de cette thèse a connu quelques rebondissements. Lorsque nous la débutons, l'exécutif ne s'est pas encore opposé au projet Montagne d'or et la société Total procède à des activités d'exploration pour un projet d'exploitation de pétrole au large de la Guyane. Notre travail doctoral doit alors s'intéresser à ces deux projets. Rapidement, Total abandonne son projet, la campagne d'exploration n'étant pas concluante et l'exécutif rejette le projet Montagne d'or. Obligée de revoir notre objet, il est alors question, au début de ce travail de thèse, de mener une étude comparative entre la Guyane et la métropole. Dans les années 2010, plusieurs projets de mine émergent en métropole. Une dizaine de permis de recherche sont octroyés avant d'être abandonnés, souvent à la suite de vives contestations. Nous menons un travail exploratoire dans le Limousin, où un projet de mine d'or est en discussion, pendant quelques jours. Nous nous rendons à une réunion d'opposant·es, échangeons avec la directrice de la communauté de communes concernée, un maire et, au téléphone, la personne en charge du dossier à la DREAL de Nouvelle-Aquitaine. Il s'agit alors d'effectuer un travail de terrain en Bretagne et dans le Limousin afin d'y mener des entretiens. Finalement, la crise sanitaire, aux diverses conséquences problématiques pour notre travail, dont celui de nous empêcher de nous rendre sur place, aura raison de notre projet d'étude comparative.

Ces premières étapes nous ont menés à une étude préliminaire de chacun des projets de mine qui émerge dans l'hexagone durant les années 2010 : les porteur·ses de projet, les substances visées, les sommes investies, l'avancement des activités de recherche, les critiques formulées contre le projet dans la presse, mais également dans les synthèses de consultation du public lorsqu'elles sont disponibles, et enfin les raisons invoquées pour abandonner les projets. Ces analyses ne figurent pas dans cette thèse, elles ont toutefois permis de nourrir notre réflexion et de mieux cerner ce qui caractérise le contexte guyanais. Par la suite, le projet est resté de nous intéresser exclusivement à la Guyane. Il s'est alors agi d'identifier les dynamiques au cœur du gouvernement de la mine guyanaise et notamment sa cohérence avec les principes supposés directeurs de l'action publique que sont le développement durable et la transition écologique. Pour ce faire, notre démarche d'enquête qualitative est alimentée par différentes sources empiriques – entretiens semi-directifs, corpus législatif et réglementaire, littérature grise, articles de presse – présentées dans cette sous-section.

Nous avons mené des entretiens semi-directifs avec 47 personnes. À deux exceptions près, la totalité des entretiens a lieu durant deux phases. Nous nous sommes d'abord rendue en Guyane à l'automne 2019. Nous y avons mené des entretiens avec 35 personnes. Les entretiens ont tous lieu à l'est de la Guyane, à Cayenne ou dans ses environs, à l'exception de deux qui se déroulent dans l'ouest du territoire, dans la région de Saint-Laurent-du-Maroni. Durant une deuxième phase d'entretiens se déroulant à Paris au printemps 2022, plus courte, nous rencontrons douze acteur·rices évoluant dans l'hexagone. Alors qu'en Guyane, tous les entretiens ont lieu en personne, ce n'est pas le cas de tous nos entretiens parisiens. Nous demandons systématiquement une rencontre en personne, mais sans doute suite à la crise sanitaire qui habitue grandement l'usage de la visioconférence, certain·es

interlocuteur·rices ne sont disponibles pour une rencontre de visu, préférant la visioconférence et pour l'un d'eux, le téléphone.

Les personnes rencontrées couvrent un large spectre d'acteur·rices. Il s'agit d'individus travaillant pour les services déconcentrés de l'État, pour l'administration centrale, pour la collectivité territoriale de Guyane (CTG), d'élus·es de Guyane et de métropole, de membres de ministères, de représentant·es guyanais·es d'intérêts patronaux et syndicalistes, d'opérateur·rices minier·es, de représentant·es des peuples autochtones de Guyane, de membres d'ONG et d'associations locales, de militant·es contre le projet Montagne d'or, d'un géologue et d'un juriste tout deux maîtres de conférences, de membres de la commission particulière du débat public. De par la diversité des profils, nous sommes confrontée à une pluralité de représentations cognitives et normatives de la mine, ce qui nous permet d'investiguer différentes dimensions et perspectives de notre problématique.

Si beaucoup d'acteur·rices acceptent de nous accorder du temps et de se plier à l'exercice de l'entretien, certaines demandes d'échanges sont néanmoins ignorées et parfois refusées pour des raisons de manque de temps. Le seul refus explicite de nous rencontrer nous viendra de la préfecture de Guyane. Ainsi, certains groupes d'acteur·rices sont absent·es de la liste des personnes entrevues, ce qui pose une limite certaine à notre travail. Nous avons cherché à contrebalancer ces manques en rencontrant des personnes « proches » ou en lisant la presse ou la littérature grise. Cette stratégie a ses limites, en particulier concernant la préfecture dont les représentant·es s'illustrent par une grande discrétion dans l'espace public. Nous n'avons pu rencontrer les élus·es membres de l'exécutif de CTG. Cependant, nous avons rencontré un élu territorial de l'opposition. En outre, deux chef·fes de services de la CTG en lien avec notre thématique nous reçoivent. Par ailleurs, s'il occupe alors la fonction de député et s'exprime en tant que tel durant notre entretien, nous avons rencontré en 2019 la personne élue ensuite président de la CTG en 2021. Nous regrettons également l'absence d'échange avec un·e maire·sse guyanais·e. La mairie de Saint-Laurent-du-Maroni, commune où se situe le périmètre de Montagne d'or, n'a pas donné suite à notre demande. Le maire de Roura, que nous souhaitons rencontrer, car il est président des maires de Guyane et un grand défenseur de Montagne d'or, accepte volontiers un échange. Cependant, il ne peut se rendre à notre premier rendez-vous en raison d'une visite de la ministre des Outre-mer ni au deuxième, car il se trouve alors en garde à vue pour favoritisme et recel de favoritisme. Nous nous rendons tout de même sans rendez-vous à la mairie de Saint-Laurent-du-Maroni où un·e conseiller·e municipal·e accepte de faire un entretien. Cela nous apporte ainsi un éclairage sur la manière dont la question minière est traitée par les élus·es de la commune, notamment en conseil municipal. Par ailleurs, il manque à notre travail de ne pas avoir rencontré de personne du ministère de l'Économie occupant une fonction politique. Notre contact au cabinet du ministère de l'Économie n'a pas répondu à notre demande d'entretien ce qui nous paraît fort regrettable. Les personnes du ministère entrevues sont donc toutes des conseiller·es du Conseil Général de l'Économie. Nous n'avons pas demandé d'entretien à l'Élysée, supposant qu'il ne nous serait pas accordé ou sur un mode de communication maîtrisée se prêtant peu à l'exercice. Avec le recul, il nous semble que nous aurions tout de même fait dû chercher à rencontrer un·e conseiller·e de l'Élysée. Enfin, les personnes des ministères des Outre-mer et de l'Écologie rencontrées n'étaient pas en fonction au moment du conflit autour du projet Montagne d'or. Autrement dit, nous n'avons pas mené d'entretien avec des individus occupant des « fonctions

politiques » dans les hautes sphères de l'État qui auraient assisté aux échanges ayant lieu à cette époque. Ce défaut présente une limite à notre travail.

La très grande majorité des personnes rencontrées acceptent d'être enregistrées. Une petite partie demande l'anonymat et/ou à ne pas être citée directement. Nous avons fait le choix d'anonymiser tous les entretiens, leur dénomination correspond à leur fonction / catégorie d'acteur·rices. Nous avons préféré demander aux personnes requérant l'anonymat de choisir la dénomination par laquelle elles souhaitent être évoquées afin d'éviter tout potentiel embarras<sup>47</sup>.

Les entretiens menés sont de type semi-directif. Le questionnaire évolue à chaque entretien, en fonction de la fonction de la personne, de la nécessité de croiser certaines informations, de celles dont nous disposons déjà. Dans la thèse, les entretiens sont mobilisés de manière variable, selon les acteur·rices rencontrés d'une part, et les questions posées d'autre part. Il s'agit d'une part de comprendre des processus, telles des procédures et des décisions, et leur contexte, tel le fonctionnement d'une administration ou d'une entreprise, et donc de demander aux personnes « comment » ces processus auxquels ils prennent part se déroulent. Chaque entretien est longuement préparé. Nous lisons par exemple de la littérature grise produite par le système politico-administratif, des articles de presse, des rapports d'activité d'entreprises. Nous mobilisons ces sources en entretien afin de questionner des pratiques précises, de clarifier des chronologies. En outre, il nous est apparu que cette approche est particulièrement pertinente face à des acteur·rices adoptant une position dominante en entretien, cherchant à contrôler l'échange qui s'assimile alors rapidement à un monologue. Ramener l'enquêté·e à des questions précises et factuelles peut alors permettre de reprendre la main sur le déroulé de l'entretien. Certaines personnes tentent en effet plus ou moins explicitement d'imposer des explications, des visions du monde, d'autres cherchent à éviter toute tentative d'analyse. Il nous arrive en entretien de demander « pourquoi » une situation a lieu d'une certaine manière. Nous avons alors en tête que lorsque nous demandons à un·e acteur·rice d'expliquer une situation, il nous est impossible de savoir si les raisons invoquées ne sont pas produites, consciemment ou inconsciemment, pour l'entretien (Zittoun, 2017). Toutefois, il nous semble que le type de justifications invoquées nous renseigne sur les représentations et les rationalités des acteur·rices, sur ce qu'ils considèrent comme étant de « bonnes » raisons et sur la manière dont ils cherchent à présenter leurs activités.

En résumé, les verbatim ont une fonction informative, en gardant en tête que les paroles des enquêté·es ne donnent pas accès à une vérité absolue. Ils visent également à transmettre aux lectrices et lecteurs l'état d'esprit des enquêté·es, à « donner de la « chair » aux entretiens » et « à se faire une idée de la tonalité des discours » (Garcia & Hoeffler, 2015, p. 394). Par respect pour ces dernier·es et par honnêteté intellectuelle, nous faisons attention à ne pas citer de passage dont le ton ne serait pas représentatif de l'ensemble des propos tenus. Outre les entretiens, un fonds documentaire vient alimenter notre enquête sur les modalités du gouvernement de la mine et les différentes postures des acteur·rices politico-administratif·ves. Nous recueillons et analysons des documents portant essentiellement sur le conflit autour de Montagne d'or et sur l'instrumentation de l'action publique.

---

<sup>47</sup> En outre, nous utilisons l'écriture inclusive pour évoquer les personnes ayant demandé l'anonymat.

Le corpus législatif et réglementaire – projets de loi, lois, décrets, ordonnances, schéma directeur – définissant les modalités de régulation du secteur minier représente une source majeure de notre travail. Nous l'étudions sur le temps long, de l'époque coloniale à la réforme en cours du code minier. Il s'agit de mettre en exergue les évolutions de l'instrumentation et du référentiel de gouvernement au cours du temps. Nous analysons les dispositifs créés en nous demandant quels sont les intérêts et le type d'exploitation minière favorisés. Nous mettons également en exergue dans quelle rationalité, quelle conception de la régulation du secteur les instruments législatifs et réglementaires s'inscrivent (Lascoumes & Le Galès, 2004). Les évolutions les plus récentes sont examinées de près via l'examen systématique des textes de la réforme, complété par l'étude des débats au Sénat et à l'Assemblée nationale. Les archives parlementaires nourrissent également notre étude de la trajectoire des controverses autour du projet Montagne d'or. Il s'agit alors de se demander qui, parmi les élu·es nationaux·ales, se mobilise pour ou contre le projet et comment le projet est redéfini dans les arènes parlementaires. Ces débats étant publics, ils sont analysés en tant que matériaux nous informant sur les discours d'élus·es et de membres du gouvernement dans un espace de publicisation, soumis à un fort enjeu de compétition politique.

Plusieurs rapports résultant de missions interministérielles constituent un matériau essentiel de notre enquête. Ces missions sont décidées par des ministres lors de situations de crise, nous le verrons. Il s'agit alors de faire faire un état des lieux du secteur minier en Guyane ou d'un projet particulier objet de polémiques et de formuler des recommandations d'actions à entreprendre. Ces missions sont menées par de haut·es fonctionnaires appartenant aux grands corps de l'État, conseillers internes des ministères en question. D'une part, les données récoltées pour alimenter ces documents nous sont parfois utiles. Des éléments très factuels, tel le nombre d'exploitations minières à une certaine période, sont retenus. Les rapports qui résultent de ces missions sont alors mobilisés en tant que source d'information. Mais ils constituent également en soi un objet de notre analyse. L'étude de ces rapports administratifs d'expertise est un outil classique de l'analyse de l'action publique. Les rapports qui résultent de ces missions constituent des instruments d'information et de communication à part entière (Dupuy & Pollard, 2012). Ils représentent des « *instruments du policy making, par lesquels les idées, les recettes, les « solutions » qui interviennent dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique sont formulées et véhiculées* » (Dupuy & Pollard, 2012, p. 6). Ils nous éclairent également sur les intérêts jugés légitimes par ces X. En tant que « *processus de fabrication, de présentation ou encore de relais d'idée* » (ibid. p. 9), l'étude de leur contenu permet d'identifier les intérêts reconnus comme légitimes, ce qui est défini comme un problème important, et les types de justifications reprises par les experts de l'administration. Enfin, nous nous demandons ce qui est retenu par les acteur·rices politiques des ministères, quelles recommandations émises dans les rapports sont effectivement suivies de mesures concrètes et lesquelles restent sans suite.

La documentation produite dans le cadre du débat public sur le projet Montagne d'or organisé par la CNDP en 2018 fournit une riche source d'information importante. Cette documentation comprend le bilan de la présidente de la CNDP, le compte-rendu de la CPDP, les cahiers d'acteur·rices (documents où les « parties prenantes » sont invitées à présenter au public leur argumentation), le dossier du maître d'ouvrage et autres documents fournis par ce dernier et enfin les verbatim des séances. Elle nous offre

un riche point d'observation des luttes définitionnelles autour du projet Montagne d'or. Elle est essentielle pour saisir la diversité des justifications, pour ou contre le projet et l'industrialisation de la mine, déployées par les acteur·rices. Une étude de la presse locale et nationale<sup>48</sup> nous permet de positionner ces argumentations dans l'histoire des exercices de cadrage et contre-cadrage du projet le long de sa trajectoire. Enfin, notre fonds documentaire est complété, sans analyse systématique, par des sources écrites produites par l'ensemble des types d'acteur·rices, par exemple de la Compagnie Montagne d'or et d'autres entreprises minières, de groupes et organisations militantes ou/et de discours de membres de l'exécutif (communiqués de presse et discours).

---

<sup>48</sup> Le corpus étudié provient de Guyaweb, France Guyane et Outremer 360° pour la presse locale et de Le Monde, Le Figaro, Les Échos et Libération (les quatre quotidiens nationaux généralistes les plus lus).



## Conclusion

Ce chapitre présente différentes contraintes et enjeux propres à l'action publique donnant un cadre à notre questionnement. Il contextualise le gouvernement de la mine dans les dynamiques plus globales de l'action étatique en explorant le nexus État – nature – capitalisme.

L'État est appréhendé comme un ensemble de pratiques visant le gouvernement de la société et son maintien. Dans la lignée de la pensée foucauldienne, il est étudié à travers les dispositifs de pouvoir. Il s'agit de les comprendre comme des pratiques devant s'inscrire dans des objectifs considérés comme légitimes et relevant des responsabilités de l'État. Celles-ci engendrent du *state effect*, c'est-à-dire concourent à construire le mythe d'un État défini comme une entité en dehors de la société, une structure surplombante, un acteur disposant d'une autonomie propre. La capacité « hors-normes » à répondre à certains enjeux nourrit cette limite État - société et concourt en retour à légitimer le pouvoir étatique. Loin d'être un bloc monolithique, l'État s'assimile à une caisse de résonance de la société dont les ressources étatiques font l'objet de luttes de pouvoir entre intérêts sociaux. L'organisation sectorisée du gouvernement et la diversité des impératifs auxquels l'État doit répondre impliquent une nécessaire incohérence de l'action publique entre intérêts poursuivis et mesures mises en œuvre. Permettre de disposer des ressources naturelles en abondance et garantir le développement capitaliste sont constitués en finalités de gouvernement, au même titre que, par exemple, assurer la sécurité physique des citoyen·nes.

En effet, le développement de l'État et celui du capitalisme sont deux processus entremêlés de la modernité. La sécurisation des processus d'accumulation du capital apportée par l'État permet l'essor de ce dernier, tout comme cette capacité d'action vient en retour légitimer le pouvoir étatique. Permettre la croissance économique est ainsi constitué en fonction fondamentale de l'État moderne. Or le capitalisme est extractif. Historiquement, l'émergence et le développement du capitalisme sont concomitants de l'accélération des activités extractives. Dès le XV<sup>e</sup> siècle, les mines européennes et sud-américaines apportent des capitaux en quantité sans précédent qui permettent l'expansion du commerce, tandis que les capitaux du capitalisme grandissant alimentent l'exploitation minière. En Angleterre, l'extraction de charbon qui explose au XVI<sup>e</sup> siècle accroît celle en métaux, participe à l'essor du capitalisme anglais et permettra la future industrialisation.

À la modernité, société et nature sont pensées de manière croissante comme deux mondes séparés, cette dernière étant mise à l'écart et toujours davantage considérée comme subordonnée aux besoins humains. L'idée de progrès est alors associée au contrôle des milieux et à la capacité à s'appropriier les matières de la nature. Le capitalisme se constitue sur la base de ce rapport société – nature incarné dans l'oxymore « ressource naturelle » et sur l'image grandissante d'une nature sans limite. Ce « grand partage » permet la constitution de fragments de nature en biens appropriables, puis leur marchandisation à grande échelle, qui produit alors du capital. Le capitalisme supposant la constitution toujours croissante de profits, il s'agit d'extraire toujours plus de ressources, d'étendre en permanence les « *resource frontiers* ». Autrement dit, les dynamiques capitalistes reposent sur un rapport prédateur aux ressources niant les limites naturelles. Le recours aux énergies fossiles consolide l'idée d'un monde inépuisable et

la déconnexion de la société vis-à-vis des milieux. La consommation à grande échelle des ressources du sous-sol, en particulier les énergies fossiles, participe à la construction du système sociopolitique occidental contemporain, notamment la démocratie de masse, et à l'édification de l'abondance comme finalité de la société.

L'État joue un rôle crucial dans le développement du capitalisme, notamment en exerçant son géopouvoir, c'est-à-dire son pouvoir de créer des socionatures appropriables par les acteur·rices capitalistes. Ceci nécessite de rendre l'espace et le vivant intelligibles, de centraliser les connaissances sur ces fragments de nature et de pouvoir maîtriser l'espace. En effet, la nature est un objet de gouvernement inscrit dans une rationalité productiviste. Rendre la nature gouvernable et accessible, l'assembler en ressources et sécuriser les processus d'appropriation et de commercialisation de ces socionatures sont des pratiques constitutives de l'État moderne. Cette capacité à maîtriser la nature produit du *state effect*. Il en va de même de la capacité à protéger la nature alors que le processus d'épuisement du monde s'accélère.

En réaction aux mouvements sociaux écologistes et aux pressions de la société civile envers les pouvoirs publics à mener garantir la protection de la nature émerge l'État environnemental. De manière croissante, l'État mène des politiques écologiques largement guidées par le référentiel d'action de la durabilité. Dans l'idée que le développement socio-économique ne doit pas être conduit aux dépens de la capacité de reproduction des milieux, les modes de production doivent s'insérer dans les limites de la Terre, sa biosphère et ses ressources, et ne doit pas mener à la destruction du vivant. En accord avec le renouvellement des sources de légitimité politique en cours s'impose l'idée que la durabilité suppose une gouvernance élargie et la reconnaissance des citoyen·nes à participer aux décisions impactant l'environnement, en particulier les populations locales, un mode de gouvernement moins vertical et la prise en compte des enjeux locaux spécifiques, notamment des populations les plus pauvres. La capacité à mener une action inscrite dans le référentiel de durabilité se heurte toutefois à « *la réévaluation des valeurs et principes autour desquelles les institutions en place se sont formées et développées* » (Godard, 2013, p. 53) nécessaire à sa mise en œuvre.

En effet, l'injonction à la soutenabilité s'ajoute aux impératifs étatiques déjà existants, sans les remplacer. Or les impératifs de développement économique, c'est-à-dire de croissance capitaliste fondée sur un rapport prédateur aux ressources, et de légitimation, c'est-à-dire de capacité à assurer un certain niveau d'égalité et de bien-être, associé à l'abondance, sont en tension avec celui de soutenabilité. En outre, l'organisation sectorisée de l'action publique implique une dilution des objectifs de la durabilité dans les intérêts sectoriels. En conséquence, les critiques écologiques sont certes de manière croissante endogénéisées dans l'action publique, mais sous des modalités priorisant la reproduction des logiques sectorielles et de l'accumulation de capital.

Il s'agit alors d'étudier le gouvernement de la mine en tant qu'action étatique en tension entre différents objectifs. Pour ce faire, une méthode d'enquête qualitative se focalisant sur l'instrumentation de l'action publique est mise en œuvre. Il s'agit d'étudier les dispositifs de gouvernement dans une approche constructiviste s'attachant à identifier le cadre du problème qu'ils produisent, les rationalités dans

lesquelles ils s'inscrivent, les intérêts qu'ils favorisent. Cette démarche vise à évaluer le degré d'intégration des objectifs d'écologisation, concertation et territorialisation ancrés dans le référentiel de durabilité au gouvernement de la mine guyanaise et à identifier des obstacles à une transformation de cette politique sectorielle.

CHAPITRE 2 – LA CONSTRUCTION D’UN TERRITOIRE  
EXTRACTIF. COMPRENDRE LA STRUCTURATION SPATIALE,  
ÉCONOMIQUE ET SOCIOPOLITIQUE DE LA GUYANE AU  
PRISME DE L’EXPLOITATION AURIFÈRE (XVII<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> SIÈCLES)

## **Introduction**

L'objet de cette thèse est d'identifier les logiques de légitimation du pouvoir étatique contraignant le gouvernement de la mine et d'investiguer l'intégration du référentiel de la soutenabilité dans la régulation des activités minières en Guyane. Afin de saisir les changements contemporains à l'œuvre, il nous faut d'une part caractériser le régime minier avant l'époque contemporaine. Nous identifions les arrangements institutionnels encadrant le gouvernement de l'accès à la ressource en or. En parallèle, il s'agit de comprendre pourquoi aujourd'hui, l'or est défini par la majorité des acteur·rices politiques et économiques guyanais·es comme une ressource particulière, ayant un rôle à jouer dans le développement du territoire, mais faisant également partie de son histoire et, partant, de son identité. Ce chapitre cherche donc à inscrire la mine guyanaise dans son contexte historique, et à comprendre la constitution de l'or en ressource territoriale. Pour ce faire, nous nous attelons à un retour historique, de la colonisation à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, sur la trajectoire du secteur aurifère et sur la construction du territoire au regard de l'exploitation de l'or.

Une première partie s'intéresse à la création, via la colonisation française, de la Guyane. Notre lecture de la période coloniale se fait au prisme de l'exploitation aurifère. Il s'agira alors de se pencher sur la construction de la colonie guyanaise au regard de l'exploitation des ressources naturelles et en particulier de l'or. Elle investigate la manière dont l'or est construit en ressource essentielle au développement du territoire guyanais. En parallèle, cette section se penche sur la constitution du territoire, dans ses dimensions spatiales et sociales, et cherchons à identifier le rôle que joue l'exploitation de l'or dans la manière dont la Guyane est façonnée. En d'autres termes, nous cherchons à comprendre comment l'exploitation aurifère impacte la constitution du territoire guyanais. Enfin, cette partie examine les premiers arrangements institutionnels pour réguler l'accès à la ressource en se demandant dans quelle rationalité de gouvernement ils s'inscrivent.

Des questionnements similaires animent la seconde partie du chapitre. Celle-ci porte sur la Guyane après la départementalisation en 1946. Elle se demande si d'un point de vue économique et du rapport à l'espace, le changement de statut engendre une rupture paradigmatique dans l'action publique. Afin de comprendre le contexte de certaines revendications contemporaines formulées par des acteur·rices politiques guyanais·es, elle revient également brièvement sur ce que la départementalisation engendre comme changements dans les rapports entre communautés, créoles et autochtones, et l'État central. C'est dans ce contexte général que le secteur aurifère connaît des évolutions importantes : alors que les activités extractives semblent disparaître, la mine reprend à la fin du siècle. Là encore le cadre politico-administratif sera analysé.

### **1. Fabrication d'un territoire colonisé et domination de l'économie aurifère**

Dans cette partie, nous montrons que les stratégies de développement économique menées par l'État colonial en Guyane construisent le territoire comme un espace extractif. En effet, l'action de l'État est ancrée dans un paradigme d'appropriation des ressources et de construction d'une sociogenèse se faisant au gré des besoins de la métropole. Il s'agit de s'intéresser à la construction de l'économie guyanaise et

à la place dominante qui prend la production aurifère. Dans ce contexte, l'économie de l'or participe à modeler le territoire, structurant l'espace, l'organisation sociopolitique et l'ensemble de l'économie. Cette sous-partie s'intéresse au cadre créé par l'État afin de contrôler l'accès à la ressource en or. Nous verrons que si l'exploitation aurifère est le vecteur principal de la colonisation de l'intérieur forestier, le contrôle de l'espace et la régulation du secteur posent problème au pouvoir impérial.

### *1.1 Introduction. L'appropriation des ressources, un projet au cœur de l'impérialisme économique*

Avant de se pencher sur le cas guyanais, un arrêt sur l'impérialisme français s'impose. Il s'agit de contextualiser la colonisation de la Guyane dans la démarche impériale de conquête et transformation de marchés économiques et d'appropriation des ressources.

Les premiers pas des conquêtes coloniales françaises, au XVI<sup>e</sup> siècle, sont timides. À partir du XVII<sup>e</sup> siècle, sous l'impulsion du cardinal Richelieu, les conquêtes s'accélérent, dans l'idée de faire concurrence aux puissances hollandaise, anglaise et espagnole (Gay, 2021). La Guyane est l'une des premières colonies françaises. Après plus d'un siècle de tentatives pour s'établir sur le territoire par des colons anglais-es, espagnol-es, néerlandais-es et surtout français-es, souvent déjouées par des Amérindien·nes, la France parvient à s'implanter durablement en Guyane en 1660-70. Elle fait partie de ce que l'on appelle le Premier Empire colonial français, qui se constitue essentiellement au début du XVIII<sup>e</sup> siècle. Le Premier Empire comprend notamment la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion, la Louisiane, une partie du Canada des comptoirs en Inde et des établissements au Sénégal. En 1750, la France est la première puissance coloniale en nombre d'habitant·es colonisé·es (Etemad, 2005, p. 182). Suite à la guerre de Sept Ans qui débute en 1755 avec le Royaume-Uni, et aux guerres napoléoniennes, la France perd néanmoins de nombreux territoires conquis. En 1815, son empire ne compte plus que deux comptoirs sénégalais et ce que l'on nommera les « vieilles colonies » : quelques îles dans les Antilles et dans le Pacifique, la Réunion, la Guyane. L'empire s'étend à nouveau lors de la deuxième phase de l'impérialisme français. Celle-ci débute en 1830 avec la conquête de l'Algérie, dans un contexte de forte compétition avec la Grande-Bretagne où a démarré la révolution industrielle. Celle-ci intensifie sa conquête outre-marine, notamment dans l'objectif d'importer des matières premières pour alimenter ses industries (Coquery-Vidrovitch, 2003, p. 163). L'impérialisme français prend réellement son essor en 1880. Le Second Empire colonial occupe une surface bien plus conséquente que le premier (voir figure 2, ci-dessous). La France possède, au début du XX<sup>e</sup> siècle, le deuxième plus grand empire colonial. Les territoires colonisés en 1880 occupent une surface de 900 000 km<sup>2</sup> et concernent 3 millions d'habitants. Trente ans plus tard, il s'agit de 12 millions de km<sup>2</sup> et 50 millions d'habitants (Marseille, 1984, p. 40). Cette deuxième expansion coloniale en Afrique et en Asie, bien plus importante que la première, marginalise les « anciennes colonies », telles que la Guyane, d'autant que celles-ci peinent à se relever des conséquences économiques de l'abolition de l'esclavage (1848) (Etemad, 2005).

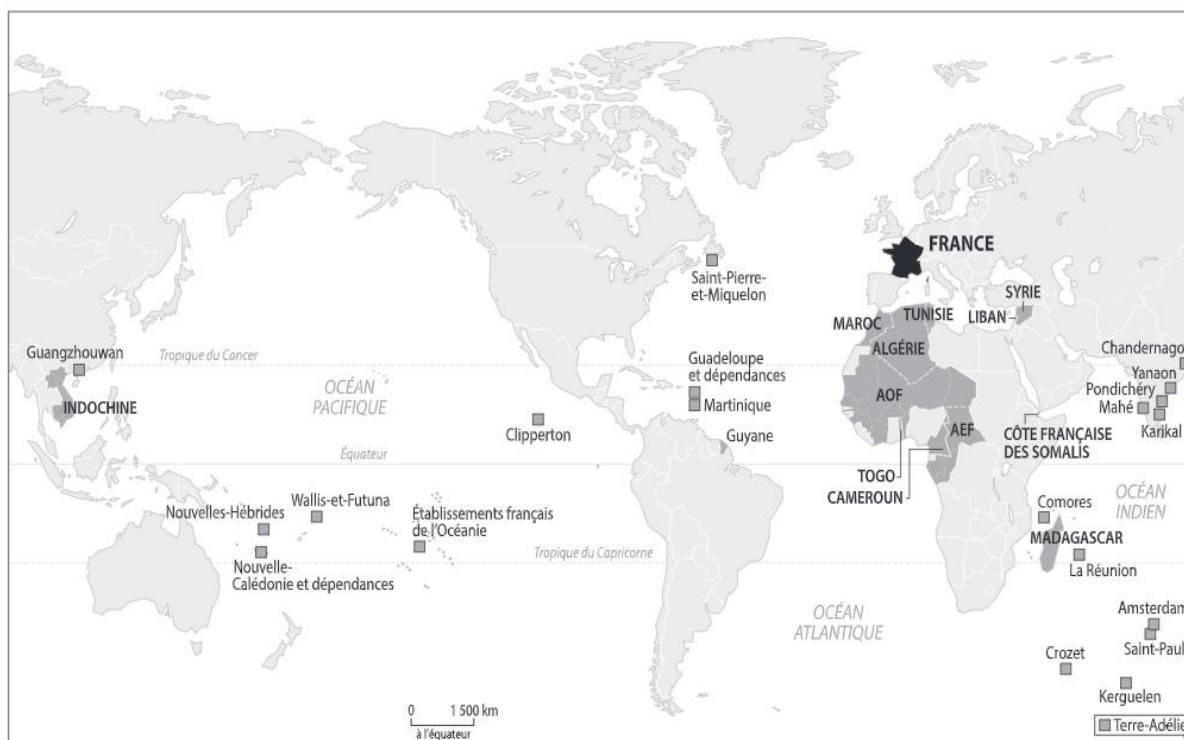


Figure 2. Les colonies françaises dans les années 1930, au plus fort de l'expansion impériale<sup>49</sup>

La France conquiert des territoires sur tous les continents, sans réelle doctrine politique (Gay, 2021, p. 31). Ce sont largement des facteurs économiques qui motivent la colonisation, que cela soit durant la première ou la seconde phase de l'impérialisme. En France, la colonisation est longtemps un sujet polémique. D'après les historien·nes Jacques Marseille (1984) et Catherine Coquery-Vidrovitch (2008), elle ne fait l'objet d'un large consensus dans la population qu'à partir des années 1930. La majorité des économistes s'opposent longtemps à la colonisation, ne la considérant pas comme économiquement ou moralement opportune<sup>50</sup> :

*« Dans les années 1830-1870, période au cours de laquelle s'est constitué très progressivement le nouvel empire colonial, la plupart des économistes français, sont relativement hostiles à l'entreprise coloniale. [...] Au cours de la période suivante 1870-1914, période qui marque l'apothéose de l'empire colonial français, le mouvement libéral ne semble pas vouloir modifier sa position dominante qui est celle de l'anticolonialisme [...], mais les débats ne sont pas toujours aussi tranchés »* (Clément, 2013, pp. 57-58).

En d'autres termes, jusque dans les années 1930, l'empire se constitue sous l'impulsion d'une minorité de Français·es (Marseille, 1984, p. 367). Alors que, longtemps, la majorité des métropolitain·es ne soutient pas la colonisation, le monde des affaires s'en saisit rapidement, comprenant qu'elle peut lui permettre d'accumuler du capital, et en devient un moteur important. Pour les capitalistes actif·ves dans les colonies, l'outre-mer est une opportunité d'enrichissement. Ainsi, des entreprises capitalistes, les

<sup>49</sup> Source : Gay, 2021, p. 35.

<sup>50</sup> Encore aujourd'hui, la question de l'impact positif ou négatif des possessions impériales sur l'économie française fait débat (voir par exemple Etemad, 2005; Marseille, 1984; Phan, 2017a).

compagnies à monopole, soutiennent les États occidentaux dans leurs stratégies d'expansion coloniale, jouant un rôle crucial dans les conquêtes. Les compagnies à monopole représentent le premier outil de la colonisation<sup>51</sup> (Phan, 2017a, p. 14). Elles connaissent souvent des échecs, cependant les taux de profits des investissements privés sont particulièrement élevés en outre-mer et certaines trouvent la prospérité. Ce dispositif de conquête perdure jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle.

### 1.1.1. Les colonies, des débouchés à la production française

Tirer économiquement profit des colonies apparaît comme le moteur principal de la colonisation et s'entremêle aux enjeux politiques et militaires :

*« L'impérialisme économique est la base de l'impérialisme dans son ensemble, car il exprime la volonté d'exploitation des richesses naturelles (et humaines) des territoires colonisés au profit de l'économie métropolitaine et de ses prolongements ultramarins, ceux-ci souvent au profit des populations de colons »* (Bonin, 2018, p. 106).

Les États coloniaux cherchent entre autres à réduire leur dépendance économique vis-à-vis d'autres États et à garantir des débouchés en s'assurant des marchés captifs. Pour les entreprises commerciales métropolitaines, l'empire colonial représente un débouché aux produits français plus sûr que les autres partenaires économiques de la France. Les industriels et financiers français cherchent d'autres territoires pour leur servir de débouchés, produire des matières premières et investir des capitaux. L'empire colonial est considéré par les acteurs capitalistes comme offrant à la fois sécurité et rentabilité. La crise économique de 1873 et la mise en place de mesures protectionnistes dans la plupart des pays d'Europe renforcent la perception de l'outre-mer comme débouché intéressant pour les productions françaises. C'est d'autant plus vrai que quasiment tous les États européens occidentaux sont alors en train d'y étendre leur zone d'influence. Il y a d'une certaine manière une course à la colonisation entre États, chacun cherchant à se positionner face à ses rivaux comme acteur essentiel de la politique internationale et du commerce mondial : *« Puisque la politique d'expansion coloniale est le mouvement général des puissances européennes, nous devons en prendre notre part »*, déclare ainsi le président du Conseil des ministres Jules Ferry en 1885 (cité par Lorin & Taraud, 2013, p. 1). Face à un marché européen saturé, il justifie la pertinence économique de la domination française en outre-mer : *« il faut faire surgir des autres parties du globe de nouvelles couches de consommateurs, sous peine de mettre la société moderne en faillite »* (cité par Marseille, 1984, p. 42).

Le rythme des exportations et des importations avec l'empire s'accélère dès 1880, bien davantage que les exportations et les importations avec ses autres partenaires commerciaux. L'empire colonial devient l'un des premiers partenaires commerciaux de la France au début du XX<sup>e</sup> siècle. Mis à part durant les

---

<sup>51</sup> Les compagnies à monopole consistent en *« des associations de personnes privées comme pour une opération commerciale, avec parfois une petite contribution du pouvoir. Le système se perfectionna avec la compagnie à charte. En contrepartie d'une redevance annuelle versée à la Couronne, une compagnie commerciale obtenait, pour une durée assez longue, un monopole commercial avec un territoire. À charge ensuite pour elle de peupler et mettre en valeur le territoire, ce pour quoi elle recevait une délégation de droits régaliens »* (Phan, 2017a, p. 14).



deux Guerres mondiales, le commerce colonial progresse sans cesse. On y importe des matières premières et y exporte essentiellement des produits transformés tels sucres raffinés, tissus, farine de froment, vins, aciers, automobiles, papiers, savons, produits chimiques, ciment, bougies, armes ... (Coquery-Vidrovitch, 2003; Marseille, 1984). L'empire sert d'amortisseur au marché français qui y écoule ses surplus lors des périodes de récession (Bonin, 2018; Marseille, 1984). Les filières françaises les moins compétitives jouissent particulièrement des avantages de ce débouché protégé qui leur permet de se maintenir (Marseille 1984). Ce sont en conséquence les secteurs « *les plus fragiles et les plus rétrogrades de l'économie française* », le textile et la sidérurgie qui sont les plus favorables à l'impérialisme (Coquery-Vidrovitch, 2003, p. 170; voir aussi Marseille, 1984). Le marché colonial pèse beaucoup moins pour les filières plus compétitives. Ces secteurs qui profitent de l'empire sont certes peu dynamiques, mais représentent des « *branches essentielles du capitalisme français* » (Marseille, 1984, p. 52), si bien que le rôle de débouché joué par les colonies pour les entreprises françaises représente une dimension cruciale de la colonisation.

### 1.1.2. Les colonies : des espaces considérés comme des réservoirs de ressources

Davantage encore que de constituer un débouché sûr aux produits français, les colonies représentent un réservoir de ressources. Leur achat en francs et non en devises étrangères procure un avantage en termes de rentabilité (Bonin, 2018; Marseille, 1984). L'appropriation des ressources n'est aucunement propre à la colonisation française. Cette conception des terres colonisées est néanmoins particulièrement présente en métropole, plus qu'en Grande-Bretagne par exemple, dont l'empire est structuré autour du libre-échange. Notons que « ressource » est ici à comprendre au sens large, il s'agit des produits de la nature, mais également des humain-es<sup>52</sup> (Coquery-Vidrovitch, 2003). Les ressources naturelles importées sont très diverses : coton, oléagineux (utilisés pour fabriquer le savon, pour huiler les machines, pour fabriquer les bougies), caoutchouc (pour fabriquer le latex), bois de teinture et plantes tinctoriales, riz, légumes, laine, peaux, épices, vin d'Algérie, blé, etc. On importe essentiellement des matières premières, en grande majorité agricoles : elles représentent 80 % des importations entre 1880 et 1958 (cf. Marseille, note 9 page 379, de la page 39). En somme, la prédation sur les matières premières est au cœur de l'expansion coloniale. Autrement dit, la colonisation est une gigantesque opération d'appropriation par dépossession (voir partie 3.2., chapitre 1). La spoliation concerne en premier lieu la terre, différentes mesures juridiques venant « légaliser » la dépossession foncière des peuples colonisés, notamment dans lesdites colonies de peuplement<sup>53</sup>. Pour ce faire, les États octroient à leurs expatrié-es des lots ou des concessions foncières, généralement les plus fertiles des pays colonisés. Ainsi, dans Les Colonies françaises, « *guide à portée de tous* » destiné aux « *futurs coloniaux* » souhaitant s'installer

---

<sup>52</sup> Rappelons que le travail forcé et l'esclavage sont largement pratiqués et que de nombreux individus des colonies sont recrutés durant les deux Guerres mondiales du XX<sup>e</sup> siècle (Coquery-Vidrovitch 2003). Durant la Première Guerre mondiale, les vieilles colonies, l'Afrique occidentale et équatoriale et l'Afrique du Nord fournissent respectivement environ 38 000, 200 000 et 300 000 soldats à l'armée française. Le phénomène est encore plus important dans l'Empire britannique : à elle seule, l'Inde fournit 1 400 000 hommes à la Grande-Bretagne (Frémeaux, 2004, pp. 216-218).

<sup>53</sup> Les colonies de peuplement visent l'installation de populations européennes dans les territoires colonisés. Pour citer quelques exemples de colonies de peuplement, on pensera aux Allemands qui s'installent en Namibie, aux Portugais en Angola et au Mozambique, aux Britanniques au Kenya et en Afrique du Sud. La France pratique également cette forme de colonisation dans certains territoires, par exemple en Algérie ou en Nouvelle-Calédonie.

outré-mer, on peut lire que « *Des concessions gratuites peuvent être accordées, dans la plupart de nos possessions, aux Français qui en sollicitent l'obtention [...]. La propriété foncière [...] appartient généralement à l'indigène, qui ne s'en défait que lorsqu'il y est absolument forcé* » (Barthélémy, 1928, p. 15 et 195). La dépossession foncière concerne également de nombreuses surfaces forestières<sup>54</sup>. Durant la première période impérialiste, ces spoliations sont légitimées, via des arguments religieux, par le fait que les peuples colonisés ne feraient pas un bon usage des terres, gaspillant un don de Dieu à l'ensemble de l'humanité. À partir du XIX<sup>e</sup> siècle, on justifie les expropriations par le fait que les autochtones ne disposeraient pas des techniques et connaissances nécessaires à l'exploitation de ces grandes surfaces foncières. Dans les deux cas, ces justifications s'insèrent dans un discours de « mission civilisatrice » légitimée par la supposée supériorité française (Phan, 2017b, pp. 184-185).

Si la prédation sur les ressources concerne majoritairement les productions agricoles, les ressources du sous-sol sont elles aussi largement exploitées. L'augmentation de la demande en métaux précieux suite à la croissance économique du XVII<sup>e</sup> siècle est d'ailleurs l'un des moteurs de la première vague de conquête (Phan, 2017, pp. 9-13). Différentes ruées, rarement de grande envergure, ponctuent l'impérialisme français. On espère se libérer de la dépendance aux exportateurs de métaux et d'hydrocarbures, voire atteindre l'autosuffisance en certaines matières. La conquête du Tonkin, protectorat correspondant à l'actuelle partie nord du Vietnam, est motivée par la présence de charbon. On importe plomb, zinc, fer et phosphates du Maghreb. La Société Le Nickel SLS en Nouvelle-Calédonie devient l'un des plus grands producteurs mondiaux de nickel grâce à l'appui de la banque Rothschild (Bonin, 2018). De grandes quantités de bauxite sont extraites en Guinée et au Cameroun. De l'or est importé de Guyane, nous le verrons, et de Madagascar. L'exploitation de pétrole, en quantité importante, au Gabon ou en Algérie, est tardive, précédant de peu les indépendances. Le sous-sol de l'empire alimente des filières métallurgiques de la métropole, contribuant au développement industriel de la France, mais dans l'ensemble, les vellétés d'importations de grandes quantités de substances minérales ne se concrétisent pas. Mis à part pour le nickel et la bauxite à certaines époques, les importations sont loin de couvrir la majorité des besoins français<sup>55</sup>. Le sous-sol de l'empire ne parvient jamais à assurer les approvisionnements français en métaux et hydrocarbures (ibid.). Il n'empêche que dans les territoires extractifs, les conséquences de l'appropriation française des richesses du sous-sol sur un mode d'échange inégal, sur le plan social et écologique (voir partie 2.3., chapitre 1), sont importantes. L'exploitation impacte l'économie locale à long terme, modifie les structures sociales, engendre des pollutions. On construit des mines et des forages ainsi que des routes, des chemins de fer et des ports pour assurer le transport des minerais, transformant de manière inéluctable les socionatures colonisées.

En effet, l'appropriation de matières premières, minières ou pas, par le capitalisme français suppose leur mise en ressource et la facilitation de l'accès à ces substances par le pouvoir colonial. Des fragments de socionatures ultramarines sont cadrés dans l'idée d'une nature productrice de ressources utiles à l'État impérial et servant l'accumulation de capital en métropole. Ce cadre engendre des actions

---

<sup>54</sup> En Algérie, une loi de 1851 déclare ainsi l'État propriétaire des forêts.

<sup>55</sup> D'après le *Tableau général du commerce et de la navigation de la France* publié par l'Administration des douanes, la part de l'Empire dans les importations de matières premières minières et de métaux s'élève ainsi à 1,8 % en 1890, 3,2 % en 1913, 8,6 % en 1929 ; 5,6 % en 1938, 21 % en 1949, 11,1 % en 1958 (Marseille 1984 : 55).

transformatrices cohérentes avec cette représentation, produisant de nouvelles socionatures inscrites dans cette vision impérialiste. L'État colonial et les acteur·rices économiques créent des frontières et une certaine partition du territoire, transforment l'agriculture, extraient des ressources à grande échelle, construisent des infrastructures. La spoliation et la transformation des natures colonisées en socionatures productives font partie des principaux processus sur lesquels s'appuie l'entreprise colonisatrice. Bien entendu, la manière dont le pouvoir colonial pénètre et transforme les socionatures outre-marines varie grandement d'un territoire à l'autre en fonction des volontés politiques, opportunités économiques, conditions sociales et affordances matérielles. Si la Guyane est souvent considérée comme un territoire relativement préservé de la colonisation en raison de son milieu jugé difficile, elle est néanmoins bel et bien constituée en un espace colonisé à gouverner à des fins d'accumulation de capital via l'accapement de ressources (Puyo, 2008). Si le pouvoir colonial cherche dans un premier temps à y installer des plantations afin d'alimenter la France en produits agricoles tropicaux, le secteur aurifère va, dans un deuxième temps, venir absorber la quasi-totalité des forces vives du territoire.

## ***1.2. Développement d'un territoire extractif et dépendance à l'économie aurifère***

### *1.2.1. La colonisation du littoral via les plantations*

Au début de l'occupation française de la Guyane en 1664, la présence coloniale est essentiellement circonscrite autour de l'Île de Cayenne. Des jésuites créent des paroisses au fur et à mesure de l'implantation des colons. Puis, au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, des circonscriptions administratives, appelées quartiers, sont créées par l'administration coloniale qui nomme un commissaire commandant par quartier. La colonisation française de la Guyane s'appuie sur le système de plantations. Cette stratégie est mobilisée dans de nombreuses colonies. Elle consiste en l'appropriation d'importantes surfaces de terre par des colons qui y développent des monocultures d'exportation : canne à sucre, tabac, indigo, coton, café, cacao. L'installation des blanc·hes, les plantations et les changements agricoles en général engendrent d'importantes transformations du paysage et de la répartition humaine, de manière hétérogène selon les colonies. La France introduit par exemple des plantations de bananes en Martinique ou incite au développement à grande échelle des plantations d'arachides au Sénégal, important du riz pour en faire la base de l'alimentation des Sénégalais·es aux dépens des cultures vivrières. En Inde, les Britanniques introduisent la culture du thé pour ne pas avoir à l'importer de Chine (Phan, 2017a). Les conséquences des plantations pour les systèmes agricoles locaux perdurent à long terme. Aujourd'hui encore, le Sénégal est le premier importateur de riz du continent et l'Inde le deuxième plus gros exportateur de thé (Macé, 2019). La colonisation est « *donc non seulement une prise de possession, mais aussi une entreprise de transformation symbolique et agricole du milieu colonisé, un ensemble de pratiques culturelles et culturelles destinées à réduire par tous les moyens l'altérité du monde conquis* »<sup>56</sup> (Regourd, 1999, p. 44). Les plantations s'appuient sur la traite négrière qui lui fournit la main-d'œuvre sans laquelle elles ne pourraient fonctionner. Les pouvoirs européens déportent entre 7,5 et 8,5 millions

---

<sup>56</sup> La production de connaissance sur la nature des territoires colonisés, dans le but de la maîtriser, est également une activité essentielle de l'entreprise coloniale et les naturalistes y tiennent un rôle central (Regourd, 1999). Entre 1741 et 1777 paraissent ainsi sept ouvrages portant sur les plantes, les animaux et les Autochtones guyanais·es, ces dernier·es étant considéré·es comme faisant partie de la nature (Pinton, 2014, p. 427).

d'Africain·es en Amérique, en majorité au XVIII<sup>e</sup> siècle. La plantation fait la jonction entre exploitation des humain·es et exploitation de la nature, comme le souligne l'anthropologue étatsunienne Anna Tsing : « *The plantation was precisely the conjuncture between ecological simplifications, the discipline of plants in particular, and the discipline of humans to work on those. [...] The plantation takes us into that discipline-of-people/discipline-of-plants conjuncture* » (Mitman, 2019). La France est responsable de la mise en esclavage d'1,5 millions d'Africain·e (Phan, 2017a, p. 15-16), dont « une infime part » atterrit en Guyane (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 37). On estime à 19 261 le nombre maximum d'esclaves présent·es en Guyane, atteint en 1831 (ibid.).

La perte du Canada et de la Louisiane en 1763, un siècle après le début de l'occupation français en Guyane, marque un tournant pour l'État colonial qui se tourne alors vers la Guyane et espère en faire un territoire productif et une colonie de peuplement (Ayangma, 2015; Lamaison, 2020; Puyo, 2008). On étend alors progressivement la présence française vers l'Ouest. C'est dans cette dynamique que, dans les années 1770, un Commissaire général de la Marine est envoyé en Guyane pour rendre compte de la situation de la colonie au gouvernement, en particulier de ses potentiels économiques. Après plusieurs mois en Guyane et au Surinam, le commissaire fait venir un ingénieur agricole suisse afin de procéder à un aménagement de l'espace. On mène des travaux de drainage et des travaux agricoles pour y développer l'agriculture (Ayangma, 2015, p. 32). L'ingénieur imagine une organisation du territoire en fonction des activités économiques qui s'y prêteraient le mieux. C'est la première fois qu'on « *affecte une vocation économique aux différentes parties de la Guyane* » (ibid.). En plus des travaux pour développer l'agriculture, on fait construire un hôpital, des rues et chemins, une école d'ingénieurs et d'économistes. Des centaines d'esclaves mènent les travaux. La Guyane devient alors exportatrice de produits agricoles, tels l'indigo, des épices ou la canne à sucre. Ainsi, « *ce premier grand projet d'aménagement de l'État en Guyane met en évidence la relation entre choix d'aménagement et systèmes de production* », systèmes alors fondés sur les plantations esclavagistes (ibid., p. 33). On transforme la nature, on modèle le territoire de manière à produire des cultures à destination de la métropole.

Même s'il se développe à cette époque, le système de plantation reste caractérisé par une « *extrême faiblesse* » (Jolivet, 1990, p. 12). L'État colonial investit peu dans sa colonie. Dans leur majorité, les projets coloniaux sont mal préparés. En témoigne l'expédition de Kourou, qui débute en 1763, tristement célèbre entreprise de mise en place d'une colonie de peuplement (Puyo, 2008). Sur les 12000 personnes envoyées en Guyane, plus de la moitié ont péri à la fin de l'année 1765, 2 à 3000 sont rapatriées et 1800 choisissent de rester en Guyane (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 39). Les projets d'aménagement sont pour la plupart refusés par le roi : « *conçue avant tout comme soutien logistique pour les Antilles, la colonisation de la Guyane n'était pas considérée pour son intérêt propre* » et les tentatives de mise en valeur « *sont restées marquées par l'hésitation gouvernementale, jamais dépassée, entre faire de ce pays une colonie de peuplement, ou en faire une colonie d'exploitation* » (Jolivet, 1990, p. 12). Toujours est-il que bien que relativement modeste, l'aménagement du littoral permet un certain développement économique et que les habitations se multiplient. Elles se répartissent de manière peu concentrée, mais sont le vecteur de la colonisation d'un espace toujours plus vaste : « *Un chapelet d'implantations agricoles s'étire de l'Oyapock à la Sinnamary, et la colonie comprend alors 2000 blancs, 540 hommes de couleur et douze mille esclaves* » (ibid.). Kourou et Sinnamary sont fondées en 1763-1764, Iracoubo

en 1782-83, Mana en 1828. Jusque la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'économie coloniale est concentrée sur l'agriculture qui fournit les principaux revenus de la colonie, en particulier les plantations de sucre (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018).

La stratégie coloniale consiste à se concentrer sur un produit d'exportation particulier qui assure le maintien de la colonie pendant une certaine période, jusqu'à ce que le marché connaisse des difficultés, puis à se tourner vers un nouveau produit agricole. Bien entendu, l'économie coloniale, en Guyane ou dans le reste des colonies, est structurée de manière à bénéficier aux colons et à l'économie métropolitaine. Les échanges se font au profit de la métropole grâce à la mise en place de plusieurs stratégies économiques. Jusqu'à sa suppression en 1861, le système de l'« exclusif » impose aux colonies de ne commercer qu'avec la métropole. Se met ensuite en place le « pacte colonial ». Le pacte colonial s'appuie sur des mesures protectionnistes et la structuration des économies locales autour des besoins métropolitains. Il consiste en « *une exploitation de plus en plus méthodique des ressources, le déploiement d'une agriculture commerciale aux dépens de l'agriculture vivrière, des fièvres ou booms de prospection minière, un foisonnement des transports maritimes et fluviaux, des ports et des équipements logistiques, enfin une offensive des banques, spécialisées ou généralistes* » (Bonin, 2018, p. 106-107). En parallèle, on y crée des « marchés captifs » pour y exporter les produits fabriqués en France (ibid.). Depuis les débuts de la domination française en Guyane, diverses politiques économiques misent ainsi successivement sur le coton, le roucou, le tabac et le sucre (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 100).

À la fin de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, c'est le secteur de la canne à sucre, cultivée sur les « habitations<sup>57</sup> » qui s'écroule. L'abolition de l'esclavage en 1848 intensifie la crise sucrière (1830-1855) et engendre bien évidemment de nombreux chamboulements dans la colonie. Près de 20 000 personnes sont libérées de l'esclavage. Elles passent d'un statut juridique de « bien meuble » à celle de citoyen français (Girrollet, 1998, p. 73). La majorité quitte les habitations, qui se vident de leur main-d'œuvre ce qui inquiète vivement leurs propriétaires, mais également le gouvernement colonial qui craint un effondrement de l'économie des habitations (Mam Lam Fouck, 1999; Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). Lorsque les Créoles quittent les plantations suite à l'abolition de l'esclavage, ils s'installent en grand nombre sur des abattis, des exploitations de cultures vivrières : « *Désormais ce sont les abattis qui modèlent l'espace rural du littoral et l'habitation créole succède à l'habitation esclavagiste* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 38). Ils se trouvent principalement sur Cayenne et sur la côte occidentale. En parallèle, le bagne, qui avait fermé, ouvre à nouveau ses portes en 1852 dans la partie occidentale du littoral, ce qui accentue largement le mouvement de colonisation vers l'ouest de la Guyane. Des milliers de condamnés arrivent sur le territoire. La ville de Saint-Laurent-du-Maroni, aujourd'hui deuxième commune du territoire en nombre d'habitants, est créée en 1857. Accueillant l'Administration pénitentiaire, elle devient « commune pénitentiaire » en 1880. Le littoral a désormais deux centres névralgiques, reliés par une unique route : Cayenne à l'est, Saint-Laurent-du-Maroni à l'ouest (ibid., pp. 99-102).

---

<sup>57</sup> Sur l'utilisation du terme « habitation » pour désigner la plantation, et plus largement sur l'habiter colonial, voir Ferdinand, 2019.

### 1.2.2 Échec de l'appropriation de l'or guyanais aurifère par les « habitant-es » et effacement des blanc-hes

C'est dans le contexte de la crise sucrière et de la fin de l'esclavage que des colons trouvent de l'or en Guyane. En fait, l'or y est cherché depuis le début de la colonisation : à l'image de l'ensemble de l'Amérique latine, c'est notamment l'espoir de trouver l'Eldorado dans la région guyanaise qui y attire les premiers explorateur·rices européen·nes (Mam Lam Fouck, 1999 ; Souty, 1986). Des explorations sur différents secteurs sont organisées au gré des rumeurs. On trouve bien des paillettes d'or sur l'île de Cayenne au XVIII<sup>e</sup> siècle, ces trouvailles sont cependant peu significatives et les prospecteur·rices rentrent longtemps bredouilles de leurs campagnes d'explorations (Jolivet, 1982 ; Montabo, 2004). Le tournant n'a lieu qu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. En 1855, le « commissaire-commandant » du quartier de l'Approuague<sup>58</sup> et propriétaire d'une des plus grandes habitations de la colonie, Félix Couy, convainc l'Administration coloniale de lancer une expédition sur les criques de l'Approuague. Cette expédition fait suite aux révélations de l'Amérindien Paoline sur la localisation d'un gisement – comme dans d'autres régions du continent, la présence d'or est de longue date connue d'Amérindien·nes. Cette fois, de l'or est trouvé, l'expédition est considérée comme un succès (Mam Lam Fouck, 1999). Cette « découverte » ne provoque pas d'emblée une ruée, sans doute en raison des déceptions qui l'ont précédée. L'identification d'autres gisements durant la quinzaine d'années qui suivent l'expédition de Couy convainc néanmoins les sceptiques (Jolivet, 1982). Commence alors le « cycle de l'or » qui dure jusqu'à la Première Guerre mondiale. L'or deviendra le produit dominant de l'économie guyanaise. Cependant, c'est d'abord en tant que soutien à la filière agricole que l'exploitation aurifère est tout d'abord envisagée. Autrement dit, on considère la production d'or comme une aubaine, mais en premier lieu pour soutenir la politique coloniale agricole et non comme une finalité en soi, encore moins dans l'objectif de devenir le moteur d'un nouveau modèle économique. Le gouvernement espère que l'orpaillage fournira les capitaux nécessaires à l'emploi de nouveaux·elles travailleur·ses sur les habitations dans le but de redresser l'activité agricole d'exportation.

C'est dans cet objectif que les propriétaires blanc-hes tentent d'exercer leur influence sur l'exploitation aurifère. Iels cherchent à obtenir un accès exclusif à l'or, qu'iels justifient comme un dédommagement pour les pertes liées à l'abolition de l'esclavage. Presque toutes les grand·es et moyen·nes propriétaires d'habitations et de nombreux·ses négociant·es de la Guyane, soit 1312 personnes, se regroupent dans une société anonyme par action, appelée la Société Générale des Mines d'Or avant d'être renommée la Compagnie Aurifère et Agricole de l'Approuague (Mam Lam Fouck, 1999; Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). En parallèle, des « habitant-es » se lancent dans l'exploration puis l'exploitation aurifères et créent à ce titre de petites sociétés. On en compte une trentaine dès les premières années du cycle de l'or (Mam Lam Fouck, 1999, p. 237). Avec la Compagnie Aurifère et Agricole de l'Approuague, à qui l'État accorde en 1857 par décret impérial une concession de « seulement » 200 000 hectares dans le bassin de l'Approuague (la demande porte initialement sur l'ensemble des gisements de la colonie), ces sociétés forment le premier visage de la filière. Autrement dit, le secteur est au départ détenu par les colons propriétaires issu·es de la métropole. La Compagnie Aurifère et Agricole de

---

<sup>58</sup> Le quartier de l'Approuague correspond à une circonscription administrative de la colonie. Il regroupe les villages de Kaw et de Guisanbourg.

l'Approuague se trouve toutefois rapidement en difficulté financière, entre autres parce que ses propriétaires n'anticipent pas les importants investissements à réaliser pour générer les profits espérés. Elle est liquidée au bout dix ans. Par ailleurs, les propriétaires ne sont pas parvenu·es à remplacer la main-d'œuvre nécessaire à l'exploitation de leurs habitations suite au départ massif des ancien·es esclaves. Ceux-ci sont davantage attiré·es par le secteur aurifère. Lorsque la Compagnie Aurifère et Agricole de l'Approuague est liquidée en 1867, il n'y a quasiment plus d'habitations (Mam Lam Fouck, 1999; Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). Cet échec a des conséquences sur la structuration sociale de la Guyane. Jusqu'alors, les « habitant·es » représentent la classe sociale dominante, sont « *les maîtres du jeu social* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 90). Mais ceux-ci ne parviennent pas à relancer leurs activités agricoles ni à s'intégrer dans le secteur aurifère. Parce que les propriétaires blanc·hes ne parviennent pas à contrôler l'or, cette époque marque le début de leur déclin en tant que classe sociale dominante (Mam Lam Fouck, 1999, p. 240). Iels sont nombreux·ses à quitter la colonie pour la métropole. En découle une « *spécificité guyanaise* », « *la disparition des Blancs créoles (en tant que groupe bien identifié) durant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle* » (Jolivet, 1990, p. 14)<sup>59</sup>. Cet effacement se produit au profit de ceux qui parviennent à profiter de l'exploitation d'or en contrôlant la production, le commerce des vivres et des équipements ou encore l'organisation logistique : des métropolitain·es, et ceux que l'on appellera les Créoles : des « mulâtres<sup>60</sup> », des descendant·es d'esclaves et d'immigrant·es (Mam Lam Fouck, 1999, p. 241).

Avec l'échec de la Compagnie de l'Approuague, le secteur aurifère se développe comme un secteur à part entière et non plus comme un soutien au secteur agricole. Trente ans après les premières prospections lancées par Félix Couy, l'or est la première production de la Guyane. Le nombre de placers<sup>61</sup> exploités ne cesse de croître. Les permis de recherches et titres de concessions sont nombreux et dépendent des résultats des campagnes d'exploration. En 1872, on compte 84 concessions, 172 en 1876 (plus ou moins le maximum jamais atteint) de superficies comprises entre 1 000 et 10 000 hectares (Mam Lam Fouck, 1999, p. 251). Durant la première ruée, les individus travaillant sur les placers sont essentiellement des Créoles guyanais·es. On estime que vers 1880, iels étaient « *trois ou quatre mille à avoir quitté les bourgs du littoral pour s'acheminer vers "les hauteurs"* » (Jolivet, 1982, p. 121). Les Guyanais·es délaissent néanmoins rapidement l'extraction aurifère pour se tourner vers les activités indirectes de l'exploitation, plus lucratives. Beaucoup deviennent colporteur·ses ou revendeur·ses. En parallèle, des individus migrent vers la Guyane. Originaires en majorité des Antilles, mais également du Surinam, du Guyana, du Venezuela et du Brésil, iels sont attiré·es sur le territoire par la possibilité de s'enrichir grâce à l'or (Mam Lam Fouck, 1999). Le nombre d'orpailleur·ses augmente rapidement, iels seraient 6 à 10 000 vers 1890 (Jolivet, 1982, p. 121). L'Administration coloniale soutient cette arrivée en masse de chercheur·ses d'or et abolit l'arrêté exigeant un permis de résidence aux migrant·es. À partir des années 1880-90, la majorité des mineurs est ainsi formée de migrant·es (Jolivet, 1982). Ceux

---

<sup>59</sup> Comme dans les Antilles, le terme de créole s'applique aux individus né·es sur le territoire dont les ancêtres ne sont pas présent·es en Guyane avant la colonisation. On parle donc, avant leur disparition, d'esclaves créoles, mais aussi de Blanc·hes créoles (Jolivet, 1982, p. 14). À propos des Créoles, notons que « *pendant longtemps, cette population s'est considérée comme la seule et véritable population guyanaise, au point que les deux mots — créole et guyanais — étaient totalement synonymes* » (Jolivet, 2019, paragr. 8). Autrement dit, les peuples amérindiens et bushinenge ne sont longtemps pas considérés comme faisant partie de la population guyanaise.

<sup>60</sup> Les mulâtres désignent les descendant·es de métis·ses affranchi·es avant l'abolition de l'esclavage.

<sup>61</sup> Un placer désigne le lieu d'exploitation d'un gisement d'or alluvionnaire.

restant en Guyane s'intègrent à la société créole guyanaise dont iels partagent une grande partie de la culture (Jolivet, 2019, paragr. 5).

### 1.2.3. Le système du bricolage

Les techniques sont rudimentaires et l'extraction est intensive en main-d'œuvre (Mam Lam Fouck, 1999). Or le manque de main-d'œuvre est un problème récurrent en Guyane. Tout comme il a impacté l'économie des plantations, ce déficit freine également le développement de la mine. L'État colonial tente bien à différentes reprises d'organiser la venue d'immigrant·es, notamment d'Inde. Mais ces entreprises ont un succès très limité, notamment à cause des conditions de travail responsables de véritables hécatombes au sein des populations « importées ». La déportation de bagnard·es<sup>62</sup> n'atteint pas non plus ses objectifs de soutien au peuplement de la colonie (Jolivet, 1982; Mam Lam Fouck, 1999). Quant aux Créoles guyanais·es, beaucoup refusent le système salarial. L'abolition de l'esclavage est récente et il est crucial de pouvoir conserver l'autonomie de leur force de travail (Jolivet, 1982, p. 125). Généralement, les migrant·es travaillent également de manière indépendante, sans titre minier. Le manque de main-d'œuvre diminue la rentabilité des entreprises détentrices de permis miniers. Celles-ci sont des entreprises de taille moyenne, le gros capital industriel français n'étant pas attiré par l'or guyanais. Il se tourne plutôt vers la Chine et l'Afrique où les perspectives d'enrichissement sont bien plus importantes (ibid., p. 126). Le problème du manque de main-d'œuvre est accentué par l'absence d'infrastructure routière qui oblige à circuler par voie fluviale, à bord de pirogues à la capacité de chargement limitée. Les multiples sauts d'envergure qui ponctuent les cours d'eau obligent à vider entièrement les embarcations lors de leurs passages (ibid., p. 123). Le reste du transport s'effectue et à pied. En conséquence, les coûts de transports sont très élevés, jugés trop importants par les concessionnaires. De plus, l'insécurité est grande et le danger bien réel d'être pillé pèse sur les exploitant·es (Le Tourneau, 2020a). Face à tous ces éléments, les sociétés minières se tournent vers un système d'exploitation indirecte où elles contrôlent le flux des marchandises alimentant les placers et le commerce de l'or extrait par les orpailleur·ses sans assumer les risques et coûts de l'exploitation (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 92). C'est ce qu'on appelle le système du « bricolage ».

Le « bricolage » se met en place au début du XX<sup>e</sup> siècle. Ce système renvoie à une organisation de l'exploitation des placers où les propriétaires de concessions n'exploitent pas directement les gisements, mais laissent ce travail à des « bricoleur·ses » et « maraudeur·ses »<sup>63</sup>. Les bricoleur·ses possèdent des autorisations d'exploitations, les maraudeur·ses sont dans l'illégalité<sup>64</sup>. Les concessionnaires se protègent ainsi des risques et coûts de l'exploitation aurifère, alors pris en charge par les bricoleur·ses et maraudeur·ses, tout en récupérant une grande partie de l'or produit. Un large profit financier est assuré aux sociétés minières via leur spécialisation dans le commerce. Elles ouvrent des magasins sur le littoral

---

<sup>62</sup> Des déportées figurent parmi les personnes envoyées au bagne de Guyane.

<sup>63</sup> Notons que l'emploi de la langue inclusive n'est ici pas uniquement symbolique. Si l'image du chercheur d'or est associée aux hommes, des femmes sont bien parfois présentes sur les placers. Dans une « *estimation presque hypothétique* », Jolivet estime le nombre de femmes dans l'intérieur, entre 1900 et 1930, à 10-20 % de la population non autochtone (1982, p. 139).

<sup>64</sup> Ces catégories sont fluctuantes et difficiles à quantifier, un·e orpailleur·se connaissant généralement les deux statuts durant sa vie. L'on sait néanmoins que les maraudeur·ses sont majoritaires, et que la majorité des bricoleur·ses connaissent une période de maraudage dans leur parcours (Jolivet, 1982).



et dans l'intérieur, s'enrichissant en grande partie grâce aux orpailleur·ses. C'est notamment l'augmentation du nombre d'orpailleur·ses venant des régions voisines de la Guyane qui stimule le commerce. N'ayant pas d'abattis sur place, ceux-ci sont obligé·es d'acheter de quoi se nourrir sur les sites d'exploration et d'exploitation. L'augmentation du nombre de migrant·es est donc une aubaine pour ces entreprises qui ouvrent des magasins sur tout le littoral et à Cayenne (Jolivet, 1982). Des commerces plus petits, fixes ou ambulants, apparaissent également. Ces derniers ne disposent cependant pas des fonds nécessaires pour mettre en place le système d'importation de marchandises nécessaire au vu du nombre de client·es. Les grosses sociétés, ancrées dans le système capitaliste français, sont par contre en capacité de mettre en place un système d'import-export. Elles importent des biens des pays voisins et beaucoup de la métropole. Elles installent des magasins sur le littoral et dans les villages miniers et servent de grossistes aux boutiques indépendantes. La bourgeoisie créole assimilationniste parvient alors à s'imposer économiquement, en contrôlant la logistique et le commerce des biens et équipements destinés à l'approvisionnement des sites d'orpaillage (Ayangma, 2015, p. 43). Les bricoleur·ses et maraudeur·ses sont obligé·es, par contrat pour les premier·es, par nécessité géographique pour les second·es, de s'approvisionner auprès des magasins des concessionnaires et d'y régler leurs achats en or. On y vend vivres et matériels à des tarifs exorbitants. Loin de la figure romantique du chercheur d'or qui fait fortune grâce aux pépites, les bricoleur·ses et maraudeur·ses y sont généralement endetté·es, notamment parce qu'à leur arrivée ils n'ont bien souvent pas de quoi régler leurs achats. Ainsi, « *l'organisation du crédit devient rapidement un rouage fondamental du système qui s'instaure* » (ibid., p. 130). Le cours de l'or imposé par les sociétés dans les villages miniers est bien plus faible que sur le littoral, ce qui rend le procédé particulièrement lucratif (ibid., p. 134).

Le système du bricolage condamne le secteur à une faible productivité, stagnant sur l'utilisation de techniques qui restent rudimentaires (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). Les mineurs migrant·es sont issu·es de couches sociales très pauvres et ne possèdent pas les ressources nécessaires à l'achat de matériel permettant l'utilisation de techniques élaborées (Jolivet, 1982). On utilise des techniques dites artisanales, introduites par des orpailleur·ses californien·nes. En conséquence, on exploite essentiellement de l'or alluvionnaire et les rendements sont faibles (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). Situé plus en profondeur, l'extraction d'or primaire nécessite en effet des investissements bien plus élevés et des techniques bien plus avancées. Notons que cet état de fait perdure jusqu'à la fin du XXe siècle. À l'exception du succès relatif que connaît la société de Saint-Élie, les tentatives de mécanisation du secteur sont des échecs (Mam Lam Fouck, 1999; Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). Les faibles investissements et le manque de personnel qualifié qui caractérisent le système du bricolage expliquent pour beaucoup le maintien de techniques d'exploitation « artisanales » et l'échec de l'industrialisation de la production. À ces facteurs s'ajoutent également la difficile installation du lourd matériel de l'époque sur les petites criques guyanaises, des infrastructures de communication dans le territoire et avec la métropole très peu développées et une forte insécurité dans l'intérieur (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). Cette conséquence du système du bricolage est en quelque sorte un résultat paradoxal d'une législation qui tend à favoriser les sociétés minières aux dépens des orpailleur·ses.

#### 1.2.4. Un cadre juridique favorisant la concentration des profits issus de l'exploitation aurifère

L'État français, par les ordonnances du 26 janvier et du 7 avril 1825, s'autodéclare propriétaire de l'ensemble des biens de ses colonies, notamment des terres. Contrairement à la tendance de l'État dans d'autres « possessions » de céder certains de ses biens domaniaux, un décret du 15 novembre 1898 affirme à nouveau la propriété de l'État sur les biens domaniaux. Selon l'interprétation du géographe Stanislas Ayangma, ce décret peut être compris « *autant comme une marque de défiance de l'État vis-à-vis d'une bourgeoisie trop affairiste, et qui, contre-exemple des colonies françaises, ne possède plus de Blancs en son sein, que comme une mise en réserve de l'espace, faute de moyens, par l'État, de le contrôler et de le valoriser* » (Ayangma, 2015, pp. 46-47). Ainsi l'État français s'approprie l'ensemble du foncier de la colonie. Cette mainmise sur les ressources naturelles, poussée à l'extrême en Guyane, s'applique également aux matières premières issues du sous-sol. Lorsque des colons trouvent de l'or en Guyane en 1855, Napoléon III ne tarde pas à rappeler que selon le droit français, dans la tradition du droit romain, l'État est propriétaire du sous-sol français. La politique minière qui se construit alors va souvent évoluer, mais « *ne cessera de traduire de plus en plus explicitement la volonté de protéger les intérêts des sociétés et des notables au détriment des petits orpailleurs* » (Jolivet, 1982, p. 127).

Un décret impérial du 1<sup>er</sup> avril 1858 promulgue en Guyane la loi métropolitaine de 1810 sur les mines. Cette loi stipule que détenir un titre de concession est une condition pour pouvoir exploiter et qu'un permis d'exploration est nécessaire pour faire des recherches. Durant la vingtaine d'années où cette loi reste en vigueur, plus de cent permis d'exploration sont accordés (ibid.). La loi du 21 avril 1810 (titre III, section II, article 14) prescrit que « *l'individu ou la société doit justifier des facultés nécessaires pour entreprendre et conduire les travaux, et des moyens de satisfaire aux redevances, indemnités, qui lui seront imposées par l'acte de concession* ». Il s'agit pour l'État de tenter de garantir, d'une part, des revenus issus de l'extraction et, d'autre part, l'efficacité de l'exploitation des gisements en s'assurant que les exploitant-es détiennent les capacités pour en extraire le maximum possible. La procédure d'obtention de titre est très centralisée. La demande de concession passe par l'État central. Le gouverneur de la colonie se renseigne sur les capacités du demandeur précédemment évoquées et fait parvenir son avis au ministre de l'Intérieur. La concession est accordée par décret impérial en Conseil d'État. En pratique, les procédures d'obtention de concession étant trop rigides, un permis d'exploration vient souvent remplacer le titre de la concession. Différents décrets viennent ensuite apporter des adaptations au contexte guyanais, se superposant à la loi métropolitaine. En 1881, un décret introduit la possibilité pour le gouverneur d'octroyer des permis de recherche et des permis d'exploitation. En un demi-siècle d'application, des centaines de permis d'exploitation sont délivrés ainsi que des dizaines de concessions.

En 1906, les décrets précédemment créés pour les orpailleur·ses, qui se superposent à la législation métropolitaine, sont supprimés. On met en place, pour les orpailleur·ses, un permis d'exploration et un permis d'exploitation. Celui-ci est conditionné à la construction d'une piste, disposition reflétant la représentation de l'orpaillage comme un moyen d'ouvrir l'espace intérieur de la colonie (Jolivet, 1982, pp. 127-128). La suppression du précédent régime législatif où se superposent des dispositions métropolitaines et guyanaises est demandée par Etienne Clémentel, alors ministre des Colonies, dont les

services sont en charge de la refonte de la législation. Dans le « Rapport au Président de la République, suivi d'un décret portant modifications à la réglementation minière de la Guyane », il explique que les superpositions engendrent « *des incertitudes aussi préjudiciables aux intérêts de la colonie qu'à la bonne marche de l'industrie minière* » (Clémentel, 1906, p. 2). C'est en effet la quête d'une filière davantage maîtrisée et de pratiques plus efficaces en termes de valorisation des gisements qui vient, déjà, justifier les modifications du cadre juridique :

*« [Ce régime] ne correspond pas aux conditions d'une exploitation rationnelle des alluvions aurifères en Guyane, et son application a été difficile dans un grand nombre de cas.*

*Il était donc indispensable de refondre la législation minière de la colonie en un texte unique, supprimant toute source de conflits, établissant une distinction entre les deux sortes d'exploitations de gisements, appliquant aux placers une législation simple, calquée sur celle dont l'application donne des résultats si féconds dans diverses colonies étrangères, et réservant aux mines proprement dites un régime libéral approprié à leurs besoins, en assurant à l'inventeur la propriété des gisements qu'il aura découverts, tout en empêchant les accaparements improductifs. » (ibid., p. 3).*

Le nouveau régime, doit, selon le ministre, « *favoriser l'essor de l'industrie minière en sauvegardant les intérêts légitimes de notre colonie* » (ibid.). Bien que le ministre indique dans cet extrait souhaiter que la législation réponde aux besoins des orpailleur·ses, les évolutions de la législation vont à l'encontre de cette affirmation. Au vu des conditions et du profil des artisan·es, chercher à contrôler la filière et à la rendre davantage « rationnelle » et soutenir ces petites exploitations sont deux objectifs difficilement compatibles.

Dans l'idée de davantage encadrer le secteur, la licence personnelle est créée en 1920. Toute personne travaillant l'or, même si elle n'est que salariée, doit l'obtenir. À la suite d'un décret en 1924, cette licence devient une licence de catégorie 2 pour les orpailleur·ses, qui perdent alors le droit de demander des titres miniers. Ils ne peuvent prétendre à l'autorisation personnelle minière, dite licence de 1<sup>re</sup> catégorie, qui seule permet l'acquisition de permis miniers. On cherche, avec ce décret, à empêcher l'exploitation par des petit·es orpailleur·ses et à favoriser la conduite des activités par de grandes entreprises. Néanmoins, le Conseil Général guyanais s'oppose à cette tendance et réussit à obtenir en 1934 la création d'un permis d'exploitation pour les orpailleur·ses. En parallèle, différents arrêtés viennent toutefois supprimer la possibilité de demander de nouveaux permis de recherche (Jolivet, 1982, p. 128).

On le voit, l'État cherche par son instrumentation à promouvoir le développement d'un secteur détenu par des entreprises disposant de capital, en mesure d'y faire des investissements importants, afin de maximiser l'exploitation du sous-sol guyanais. Dans les faits, le grand capital ne s'intéresse pas à la Guyane. Les investissements sont faibles et la législation n'est de toute façon que très peu appliquée dans un intérieur que l'État colonial ne contrôle pas. Pour autant, la législation sous-tend le système du

bricolage. En effet, les orpailleur·ses d'origine étrangère n'ont pas accès aux titres d'exploitation, « *d'une part parce qu'il s'agit de titres onéreux qui nécessitent la constitution d'un dossier et pour autant de longues démarches à Cayenne, d'autre part parce que l'administration coloniale délivre essentiellement ce type de permis aux sociétés ou aux personnes ayant quelque répondant* » (ibid.).

Dans un premier temps, les concessionnaires tirent parti de cette situation en permettant aux maraudeur·ses d'exploiter les placers en échange d'une taxe ou d'une redevance payée en or. Dans cette situation, les bricoleur·ses travaillent sur une concession qui existe déjà. Petit à petit, le système se complexifie. Beaucoup de maraudeur·ses se lancent de manière autonome et sans titre d'exploration à la recherche d'or. Les titres d'exploration sont plus simples à obtenir que les titres d'exploitation. Mais sans être sur le terrain, il est impossible de définir le secteur sur lequel le permis doit porter. Cette situation est illégale, mais l'État français ne contrôlant pas le territoire, la loi n'est pas appliquée. En outre, une fois que de l'or est trouvé, il est très risqué pour le·a maraudeur·se de quitter l'emplacement en question pour régulariser sa situation. Comme indiqué, les chances d'aboutir sont de toute façon très réduites. Un·e intermédiaire devient donc nécessaire, or les intermédiaires avec lequel·les les maraudeur·ses sont en contact dans la forêt sont les sociétés de commerce. Celles-ci se chargent alors de la procédure et demandent des concessions en leur nom. Cela permet aux orpailleur·ses de garantir leurs droits sur l'or, mais également de gagner en sécurité. Là encore, travailler sur la concession passe par le règlement en or d'une redevance. Ainsi les différents rouages du système du bricolage permettent-ils à de grandes entreprises de s'enrichir en récoltant une part très importante de la production sans participer directement à l'exploitation (ibid.). Ironiquement au regard de l'esprit de la loi, le système du bricolage condamne le secteur à une faible productivité, nous l'avons évoqué. C'est l'un des facteurs qui expliquent que les quantités d'or extraites ne sont, en comparaison avec d'autres pays riches en or, jamais élevées. Le secteur se porte toutefois suffisamment bien pour soutenir l'économie locale et absorber la majorité des forces de production. L'économie guyanaise se structure alors autour d'une dépendance à l'exploitation aurifère.

#### *1.2.5. Domination du secteur aurifère et échec des tentatives de diversification de l'économie*

La quantité d'or extraite fluctue au gré de la main-d'œuvre disponible sur les placers et de l'identification de nouveaux gisements. Elle est difficile à quantifier tant l'évasion aurifère vers le Brésil et le Surinam est importante. Selon des témoins de l'époque, elle correspondrait *a minima* à la moitié des volumes extraits (Mam Lam Fouck, 1999; Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). Ce qui est certain, c'est que la production n'a jamais été très élevée si on la compare avec la production mondiale, notamment parce qu'elle est restée artisanale. Au maximum de la production (officielle), elle représente 0,47 % de la production globale, 3 % de la production étasunienne (Mam Lam Fouck, 1999, p. 260).

La filière aurifère joue cependant un rôle très structurant dans l'économie guyanaise. D'une part, elle maintient une économie tournée vers l'exportation de matières premières et donc une forte dépendance à la métropole. La production ne présente jamais des volumes très importants, mais la population est également peu élevée : 30 000 habitant·es à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (Mam Lam Fouck, 1999, p. 260). Ainsi, la production annuelle d'or suffit longtemps à soutenir l'économie guyanaise qui se structure autour de

la monoproduction (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 95). De 1874 à la Deuxième Guerre mondiale, la production annuelle se maintient toujours au moins au-dessus d'une tonne d'or<sup>65</sup> et représente 80-90 % des exportations en valeur (seule une petite partie de la production officielle est transformée en bijoux, la quasi-totalité est exportée) (Jolivet, 1982, p. 168). D'autre part, l'économie guyanaise se polarise autour des activités aurifères. Cela engendre la marginalisation des autres secteurs en absorbant la quasi-totalité des forces productives (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 94). Les actifs guyanais travaillent en très grande partie directement et, surtout, indirectement pour le secteur aurifère : sur les sites de production, dans les boutiques approvisionnant les travailleurs, dans le transport et le commerce de l'or. Ces activités économiques attirent la majorité des capacités de production, peu importantes, de la colonie (ibid., p. 90).

Dès ses débuts, le secteur aurifère domine les autres productions. La production aurifère met un coup d'arrêt à l'élan que connaît le secteur agricole suite à sa restructuration consécutive à l'abolition de l'esclavage en 1848. Les habitations sont alors vidées de leur main-d'œuvre tandis que les abattis sont créés par les Créoles libérés. Les abattis permettent d'augmenter la nourriture présente sur le territoire. Ce sont des exploitations agricoles familiales spécialisées dans les cultures vivrières – et non de plantation pour l'exportation. La production est essentiellement destinée à la consommation au sein du foyer, les surplus sont vendus sur les marchés. On y produit du manioc, des légumes, de la banane, de la canne à sucre destinée à une consommation locale, du maïs. On y pratique également l'élevage bovin, porcin et de volaille, on chasse, on pêche. Le secteur se développe au début de la deuxième partie du XIX<sup>e</sup> siècle : en 1860, la surface occupée par les cultures vivrières dépasse celle des cultures d'exportation (ibid., p. 96). Mais avec le développement du secteur aurifère, le secteur agraire est mis à l'arrêt (Dangoise, 1905). Ce sont essentiellement des paysans guyanais qui partent à la recherche d'or (Jolivet, 1982), qui « *présentait l'avantage d'être un produit sûr, échappant aux risques de la concurrence* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 96). En conséquence, la production agricole chute, le prix des produits augmente<sup>66</sup>. Tandis qu'en parallèle la population croît, la chute de la production locale de produits agricoles végétaux est vertigineuse : alors qu'elle atteint environ 4000 tonnes en 1851, elle descend à 2113 tonnes en 1868 puis à 800 tonnes dans les années 1880 (Mam Lam Fouck, 1999, pp. 265-266). Les importations de vivres augmentent en conséquence. On importe par exemple du manioc, pourtant à la base de l'alimentation locale.

L'importation de produits alimentaires ne date pas de cette période. Depuis le début de la colonisation, la Guyane connaît des périodes de dépendance alimentaire, à l'image de bien d'autres colonies tournées vers des monoproductions d'exportation. Cependant, la ruée vers les placers accentue cette dépendance. L'absorption des forces vives au sein des activités directement ou indirectement liées à la production aurifère ne concerne pas uniquement le secteur agricole. L'artisanat qui prend aussi son essor sur le littoral à la suite de l'abolition connaît le même sort, tout comme les rares manufactures transformant des produits agricoles à destination de la consommation locale. Là encore, ces produits sont davantage

---

<sup>65</sup> À l'apogée, de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à la Première Guerre mondiale, deux à cinq tonnes d'or sont officiellement produites par an (Jolivet, 1982, p. 168).

<sup>66</sup> Ce phénomène d'absorption du capital et des forces de productions autour de filières minières a lieu dans de nombreuses colonies d'Amérique du Sud, tels la Bolivie (pour la production d'argent) ou le Brésil (pour l'extraction d'or et de diamants).

importés (Jolivet, 1982, p. 170). La faible production locale, hors secteur aurifère, préoccupe tout d'abord peu l'Administration coloniale qui ne vise pas le développement autonome du territoire. Au contraire, comme les autres colonies, la Guyane est conçue comme un territoire productif au profit de la métropole. Ses dirigeants de l'époque se reposent sur le développement des activités aurifères : « *L'exploitation de gisements aurifères donne alors assez rapidement à la Guyane les moyens de se maintenir dans la logique du système de production coloniale [...]. Dans les années 1880, la Guyane a cessé d'être une colonie agricole, pour se transformer en colonie minière et pénitentiaire.* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 13).

Nous l'avons dit, de manière générale, l'impérialisme économique se traduit en effet par une exploitation des ressources, dont minières, par l'imposition de cultures d'exportation aux dépens des cultures vivrières, et par la structuration des flux commerciaux vers la métropole. Le partage des bénéfices économiques ne concerne qu'une minorité de la population locale et « *l'insertion dans les aires économiques de domination coloniale a entraîné la prise du pouvoir par les firmes et les stratégies de puissance économique métropolitaine* » (Bonin, 2018, p. 165). L'accumulation de capital autocentré dans les espaces colonisés est structurellement bridée par leur insertion dans l'économie impérialiste. La colonisation modifie profondément les sociétés colonisées, dont les modes de consommation locaux, sans pour autant créer les bases d'une économie autonome en mesure de s'inscrire dans l'économie mondiale à son avantage. Les capitaux européens soutiennent la construction de filières tournées vers l'exportation, entraînant une « *transformation structurelle des pays producteurs de matières premières* », « *[désarticulant] les économies et les sociétés dominées et déterminant les principaux caractères du sous-développement contemporain* » (Marseille, 1984, p. 94). Cette structuration des économies en économies d'exportation est profonde et perdure après la décolonisation sous des formes diverses.

La production aurifère augmente jusqu'à la Première Guerre mondiale. Elle atteint son pic durant la décennie 1904-1914 avant de décliner (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 94). Son déclin n'est pas tant lié à la guerre qu'aux conditions de production. Il intensifie l'inquiétude de l'Administration et des notables guyanais-es, qui commence à poindre à la fin XIXe et au début XXe, quant à la faiblesse du secteur agricole. La diminution de la production et l'émergence du système du bricolage signifient la perte de travail salarié pour des milliers de personnes, libérant une main-d'œuvre pouvant être employée dans d'autres secteurs. Dans la quête d'une diversification de l'économie, on se (re)tourne vers des activités agroforestières. Là encore, il s'agit de productions destinées à l'exportation : la canne à sucre est cultivée pour produire du rhum pour les armées, le balata pour sa gomme, le bois de rose pour son essence. Ces trois produits connaissent quelques années de succès avant de rapidement décliner, notamment suite à la baisse des cours sur les marchés (Mam Lam Fouck, 1999; Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). Finalement, on tente la culture spéculative de la banane. La Deuxième Guerre mondiale met là encore la production à l'arrêt. Ce que l'on constate ici, c'est qu'il y a certes les premiers pas d'une diversification de l'économie, mais que l'on reste dans une logique d'économie de comptoir. Ce phénomène est d'autant plus profond que les autres secteurs restent liés à l'or.

L'exploitation des ressources forestières est par exemple imbriquée à la production aurifère (Mestre & Rostan, 2017). En premier lieu, c'est la colonisation de l'intérieur qu'elle induit qui permet une meilleure

connaissance de la forêt et de ses « ressources ». Mais surtout, cet entremêlement s'explique par le fonctionnement de cette économie. Certaines sociétés qui exploitent et commercialisent les ressources forestières sont très petites, d'autres sont de taille importante pour la Guyane. Ces dernières, qui sont quasiment en situation de monopole, sont soit des comptoirs, soit des entreprises locales de moindre envergure. Cette dernière forme est plus importante, mais elle est « *dépendante, pour une part de ses capitaux, pour son approvisionnement, pour sa vente de l'or, de ce même secteur capitaliste* » (Jolivet, 1982, p. 173). Ainsi, les firmes de taille plus importante font-elles parties ou sont liées à de grandes entreprises capitalistes européennes et bloquent le développement des petites entreprises guyanaises (*ibid.*). L'exploitation forestière reste donc une activité annexe pour ces dernières, qui ne peuvent s'imposer sur le secteur. Pour les grandes firmes, l'exploitation ne représente également qu'une activité complémentaire. Il s'agit essentiellement de maximiser les bénéfices liés à leur présence dans l'intérieur. Elles investissent en conséquence très peu dans le secteur et perçoivent « *la Guyane [comme] un point d'implantation parmi d'autres* » (*ibid.*, p. 169). En conséquence, le secteur est dominé par des négociants qui n'y investissent pas, empêchant ainsi son développement.

Cette lecture est, d'après la sociologue Marie-José Jolivet, à étendre à l'ensemble de l'économie guyanaise. C'est l'organisation opportuniste imposée par de grandes firmes, orientée pour une accumulation de capital en métropole, qui freine le développement de l'économie, désormais verrouillée dans l'extractivisme :

*« Car c'est bien elle qui, par l'affairisme qu'elle véhicule, par les blocages qu'elle entraîne dans tous les secteurs productifs que les membres de la classe qu'elle soutient veulent contrôler sans pour autant y investir, amène et entretient le phénomène de polarisation de l'économie guyanaise autour des seules ressources aurifères ; c'est elle qui dès lors conduit la Guyane à n'être plus qu'un vaste comptoir commercial où, productrice d'une matière unique, elle est mise en relation d'échange inégal avec le monde industrialisé ; c'est elle enfin qui réduit la population du pays à n'utiliser son or que pour devenir consommatrice de produits importés »* (*ibid.*, p. 174).

La politique économique coloniale ne semble pas vouloir équilibrer cette tendance, et continue de structurer l'économie autour de produits à destination de la métropole dont l'export n'enrichit qu'une petite minorité d'individus (Mam Lam Fouck, 1999; Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). En retour de cette structuration économique tournée vers les exportations de matières premières sur le marché métropolitain, le territoire est très dépendant des importations. L'or permet de soutenir cette logique économique en finançant les importations. Son exploitation s'inscrit ainsi parfaitement dans la logique coloniale. Cette logique prépare toutefois la crise économique de la Guyane qui débute à la moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Durant la Deuxième Guerre mondiale, la production d'or permet encore à la Guyane de garder la tête hors de l'eau – en comparaison à d'autres colonies françaises où les conséquences sont plus dramatiques – en alimentant ses importations. La guerre ravive certes la nécessité de produire localement des produits agricoles qui manquent cruellement sur le littoral<sup>67</sup>. On tente de stimuler la production de riz, jusqu'alors entièrement importé, en installant les premières rizières, ou encore la

---

<sup>67</sup> Le mode de subsistance autonome des populations amérindiennes et bushinenge les met à l'abri de la famine.

production de sucre. On encourage les Guyanais-es à cultiver un potager. Les cultures maraîchères et vivrières augmentent, on relance les cultures de café et de cacao que l'on avait presque oubliées. Mais là encore, aucune activité agricole ne prend son essor. Après des siècles de stratégie économique coloniale tournée vers les exportations, ces efforts de reconversion peinent à être maintenus. Les activités aurifères baissent jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale où elles deviennent quasiment inexistantes. Le nombre de mineurs diminue fortement, notamment pour des questions d'accès aux vivres dans l'intérieur et parce que la guerre stoppe l'immigration des mineurs (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018). À propos du demi-siècle qui suit la « découverte » de l'or, l'historien Mam Lam Fouck écrit : « *la Guyane avait vécu dans ce système en trompe-l'œil pendant plus d'un demi-siècle. L'or donnait ainsi l'illusion de la prospérité alors qu'il n'était en fait qu'un cache-misère.* » (ibid., p. 99). Les conséquences de la chute de la production sont donc conséquentes, nous le verrons dans la suite du chapitre.

Ainsi, une économie fondée sur l'exploitation des ressources naturelles est développée par le pouvoir colonial, créant un sentier de dépendance aux activités extractives à long terme. Pour ce faire, le pouvoir colonial met en place, avec plus ou moins de succès, différentes stratégies qui visent à façonner un territoire producteur de ressources naturelles, en premier lieu d'or. L'espace est dès lors pensé dans un cadre de recherche de productivité et de finalité d'accumulation de capital, faisant fi des pratiques sociales existantes. Un nouveau territoire est créé au dépens des populations autochtones.

### ***1.3. Constitution de l'intérieur guyanais comme espace extractif***

#### *1.3.1. La présence de la ressource en or, un enjeu de définition des frontières coloniales*

À l'arrivée des colons français-es, la Guyane n'existe pas. Les limites des territoires des différentes communautés qui l'habitent ne recourent bien entendu pas les frontières actuelles de la Guyane. Le positionnement exact des frontières extérieures est longtemps un objet de conflit, d'ailleurs pas totalement résolu aujourd'hui. Au sud, la France et le Brésil s'accordent en 1950 sur la ligne de partage des eaux entre le bassin de l'Amazone, le bassin de l'Oyapock et le bassin du Maroni. Onze bornes matérialisent la frontière méridionale au milieu de la forêt. À l'ouest, le fleuve Maroni est très tôt désigné comme frontière avec le Suriname occupé par les Hollandais, cela bien avant que les Français-es contrôlent réellement l'Ouest guyanais. La définition de la frontière le long du Maroni ne crée tout d'abord pas de controverse importante entre la France et les Pays-Bas, même s'ils ne s'accordent pas sur la définition du cours supérieur du Maroni. Le repérage d'or dans cette zone, la vallée du Lawa, en 1885 change la donne. Les deux États coloniaux revendiquent alors leur souveraineté sur le territoire et demandent l'arbitrage d'un pays tiers. Le désaccord est réglé par le Tsar Alexandre III à l'avantage des Hollandais-es en 1891. En 1935, la frontière est reprécisée, ce qui permet aux Français-es d'obtenir un peu plus d'espace<sup>68</sup>. Sur la partie orientale du territoire, le Brésil et la France sont également en conflit<sup>69</sup>. Comme dans la vallée du Lawa, la « découverte » d'or dans la région de Carsewène en 1894 augmente

---

<sup>68</sup> Comme la France le demande, elle est fixée le long de la rivière Litany (et non du Marouini).

<sup>69</sup> Pour le premier, la frontière est incarnée par l'Oyapock, pour le second, la Guyane française s'étend jusqu'au fleuve Araguay.



l'urgence pour les deux États à y affirmer leur souveraineté. Après que le leader brésilien local ait enlevé le représentant de la France sur place, le gouverneur de la Guyane y envoie une troupe militaire. Le tout se solde par la mort de dizaines de personnes, en majorité brésiliennes. En 1900, on charge le Conseil Fédéral suisse de fixer la frontière. Il se range là encore du côté du Brésil. Cet arbitrage réduit de manière conséquente ce que la France considère alors comme faisant partie de sa colonie : ce sont 230 000 km<sup>2</sup>, correspondant à l'actuel État de l'Amapa, que la France « perd » alors (Ayangma, 2015, p. 45). Si la France ne parvient pas à imposer les frontières qu'elle entend voir reconnaître, c'est, d'après Mam Lam Fouck (2018), essentiellement par manque de population dans la colonie. Les Hollandais-es et les Brésilien-nes peuvent davantage avoir recours à la démographie comme arme de souveraineté. Par ailleurs, la Guyane n'est pour la France qu'une colonie parmi d'autres tandis que pour le Brésil, indépendant en 1822, la défense des frontières représente un enjeu prioritaire. Aujourd'hui, les tracés des frontières avec le Surinam et le Brésil restent contestés par ces derniers. Ces questions font l'objet de discussions entre diplomates, mais ne posent pas de problème pour le fonctionnement du territoire (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, pp. 21-26). Notons que la contestation contemporaine des frontières est une caractéristique de l'ensemble du plateau des Guyanes, ce qui s'explique en partie par l'abondance des ressources naturelles dans la région (de Vilhena Silva, 2020). Ces exemples illustrent le lien entre souveraineté territoriale et accès aux ressources, la manière dont la création du territoire est indissociable de l'enjeu de production aurifère. Ce phénomène ne concerne pas uniquement la définition des frontières extérieures du territoire, mais également les dynamiques de sa colonisation intérieure.

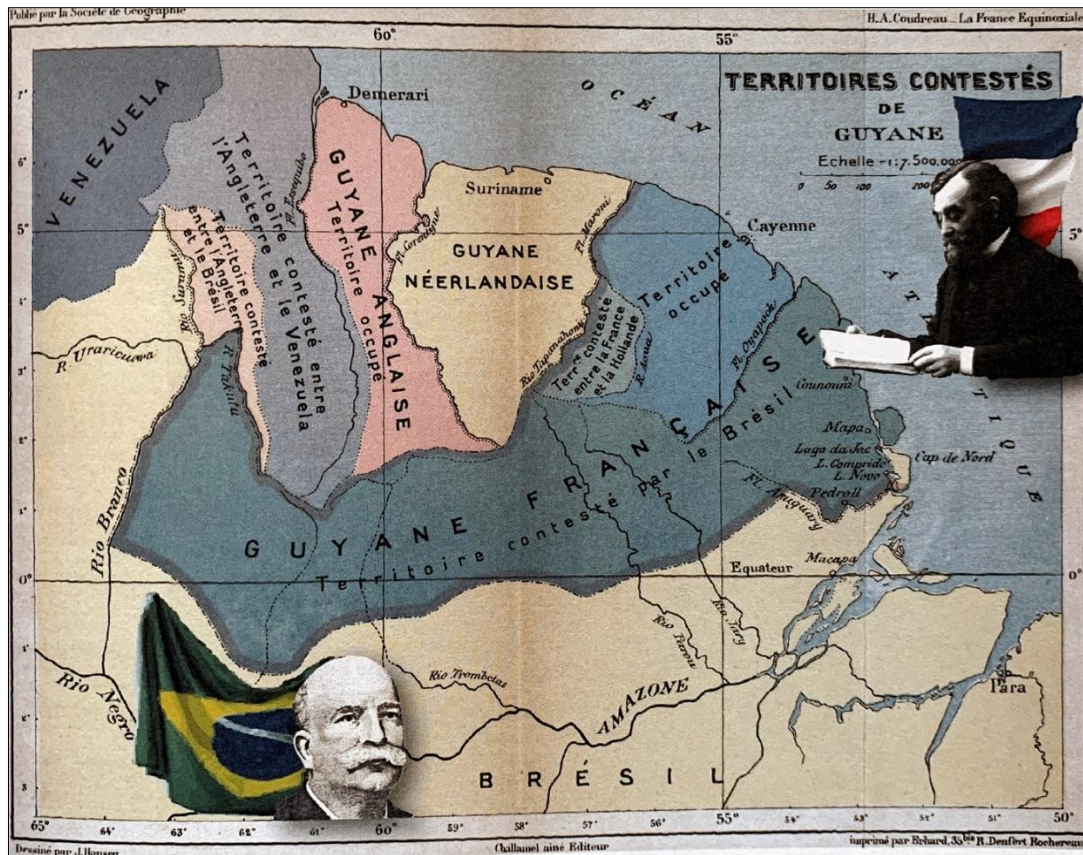


Figure 3 : Les territoires contestés du Plateau des Guyanes<sup>70</sup>

### 1.3.2. L'exploitation aurifère, facteur de colonisation de l'intérieur

On l'a vu (ce chapitre, partie 1.2.1.), aux débuts de la colonisation, le pouvoir impérial agit uniquement sur le littoral guyanais, cherchant via le système des plantations à transformer l'espace septentrional en zone de production de produits agricoles voués à l'exportation. Puis, le mouvement des esclaves libérés des habitations vers les abattis et les infrastructures pénitentiaires engendrent une réorganisation de l'occupation de l'espace sur le littoral. Toutefois, comme le note l'historien Mam Lam Fouck, en termes d'aménagement de l'espace, « la grande affaire du siècle, c'est l'exploitation de l'or » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 101).

<sup>70</sup> Source : Granger, 2020, p. 51.

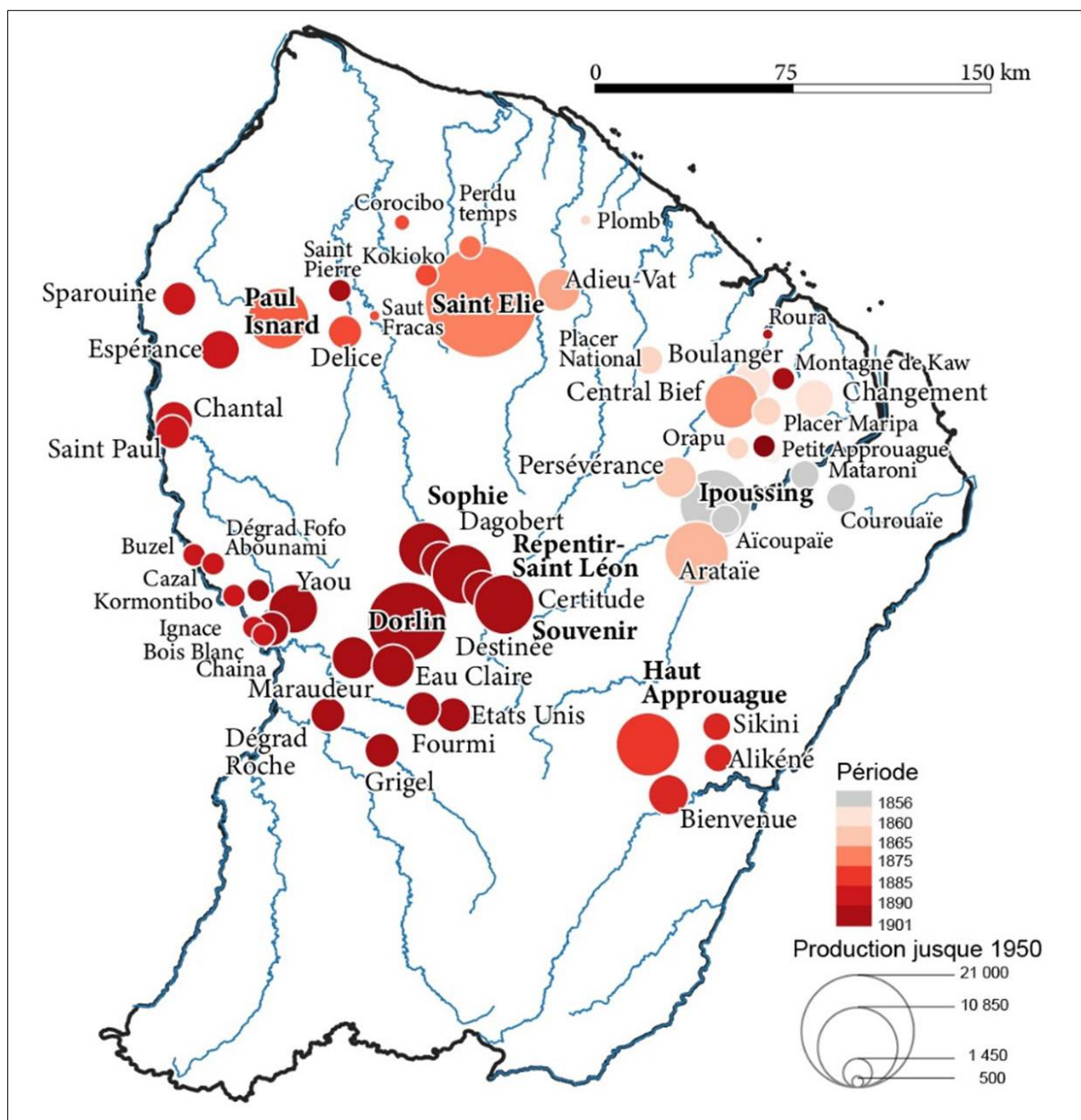


Figure 4. Zones d'activités minières durant le premier cycle de l'or en Guyane<sup>71</sup>

En effet, si l'agriculture de plantation constitue le vecteur de l'occupation du littoral, l'exploitation aurifère est le moteur de la colonisation de l'intérieur du territoire. Désormais, des individus non autochtones s'installent dans l'Intérieur, en particulier dans les vallées (Ayangma, 2015; Mam Lam Fouck, 1999). L'Administration coloniale estime, avec une marge d'erreur importante, à plus de 7 000 le nombre d'orpailleur·ses en 1906. Une moyenne d'environ 10 000 orpailleur·ses se maintient des années 1919 à 1930, soit un quart de la population du territoire. Ce nombre augmente largement lors des ruées : on les chiffre alors à 20 000 - 25 000 selon les estimations (Jolivet, 1982, p. 136; Mam Lam Fouck, 1999, p. 255; Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 101). Ainsi, l'espace colonisé s'étend. Des

<sup>71</sup> Source : Le Tourneau, 2020b

milliers d'orpailleur·ses occupent l'espace, mis à part l'extrême sud, autour des bassins fluviaux. Notamment sous la stimulation du commerce, induit par l'orpaillage et la présence de nouvelles populations, d'anciens villages et bourgs du littoral, comme Mana et Kourou, sont ranimés tandis que de nouveaux bourgs, tels Regina et Saül, apparaissent. Des lieux de vie émergent sur les concessions. Des hautes vallées de l'Oyapock à celle du Maroni, les villages miniers peuvent compter jusque plusieurs centaines d'habitant·es. On y trouve une ou deux boutiques et des « casinos », des lieux de fête (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 103). Des villages naissent également le long des voies fluviales empruntées pour se rendre aux placers, notamment au niveau des sauts (Le Tourneau, 2020a, p. 76). La plupart disparaissent au gré des mouvements des orpailleur·ses et finalement avec l'effondrement de la production dans les années 1940, mais certain·es se maintiennent. La toponymie de l'intérieur reflète en partie cette colonisation dirigée par l'exploitation d'or. Dans certaines zones aurifères, les orpailleur·ses donnent des noms à des secteurs correspondant à des gisements, noms qui sont toujours usités aujourd'hui. Ces appellations reprennent parfois le nom du chercheur d'or (« Paul Isnard ») et sont souvent étonnantes : « Enfer », « Boeuf-Mort », « Elysée », « Verdun », « Repentir », « Bon espoir », « Tard venu », « Enfin », « Dieu-Merci », « Perdu Temps », « Espérance » ... Comme le note Matthieu Noucher, « ces symboles témoignent à la fois de l'incapacité de ces expériences pionnières à décoder les marqueurs et géosymboles autochtones que de la volonté d'imposer un ordre nouveau » (2020, p. 64). Pour autant, la majorité des toponymes reste d'origine autochtone, le pouvoir colonial administrant tardivement l'*hinterland* guyanais.

### 1.3.3. Gouverner l'intérieur pour contrôler l'accès aux ressources aurifères

Durant l'époque coloniale, les mesures de gouvernement de l'espace forestier sont mises en place en réaction au développement d'activités minières échappant au contrôle étatique. Longtemps, l'Administration est en effet très peu présente dans l'intérieur des terres guyanaises, maîtrisé ni par l'État ni par les concessionnaires (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 104). Ainsi, elle « voit lui échapper complètement une économie tenue par l'oligarchie locale, et le contrôle des populations d'orpailleurs, dont une partie, parmi les maraudeurs les plus précarisés, sont parfois à l'origine de conflits et de vols. » (Ayangma, 2015, p. 47). En réaction, l'État installe les premiers postes de douane sur les principaux cours d'eau menant aux placers. Le premier, situé dans le futur village de Maripasoula, est créé en 1900. Les postes de douanes sont à comprendre comme les premiers efforts de l'État pour contrôler l'espace de l'Intérieur et y matérialiser sa présence.

La création de l'Inini en 1930, par décret, représente la deuxième étape de ce processus. L'Inini correspond à l'intérieur du territoire, soit tout l'espace qui n'est pas situé sur le littoral. Il s'étend sur une surface de 80 000 km<sup>2</sup>, correspondant à environ 92 % de la Guyane (Le Tourneau, 2020a, p. 75). Il est recouvert de forêts et entrecoupé de cours d'eau où la navigation est difficile. Il est délimité au nord par une ligne droite allant du territoire pénitentiaire au saut Cafésoca sur l'Oyapock (voir figure 5 ci-dessous). Cette limite colle à une certaine réalité sociale, en divisant le littoral où les Créoles vivent en majorité, « disposant d'un espace aménagé en fonction des stratégies coloniales », et l'Intérieur où vivent des communautés autochtones et des orpailleur·ses et où l'aménagement par l'État est inexistant (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 104). La création de l'Inini « manifeste la volonté de la France

de passer d'une souveraineté théorique à une phase de maîtrise et de développement » (Thabouillot, 2011, p. 43). D'après la sociologue Marie-José Jolivet, aucun texte officiel n'évoque l'administration de l'Intérieur jusqu'à la création de l'Inini (1982, p. 132). Mais face à l'implantation de villages miniers et dans le but de profiter des retombées de l'or, l'État cherche à augmenter son contrôle de l'Intérieur. En plus de davantage maîtriser l'intérieur qui lui échappe, il s'agit aussi de créer de meilleures conditions pour optimiser la filière.

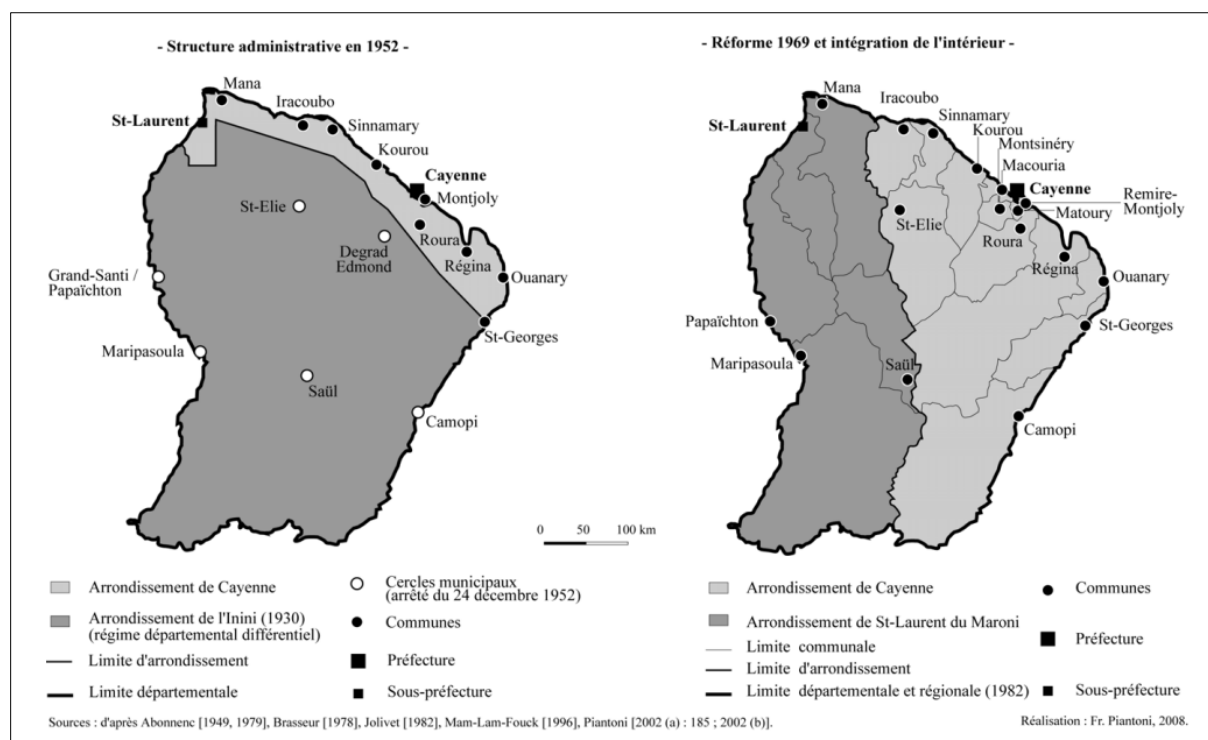


Figure 5. Évolution du maillage administratif de la Guyane, de la création de l'Inini à la réforme de 1969<sup>72</sup>

L'Inini est « une unité administrative autonome placée sous l'autorité directe du gouverneur de la Guyane, chargé des fonctions de gouverneur de l'Inini »<sup>73</sup>. Autrement dit, le territoire est administrativement séparé du reste de la Guyane, échappant au contrôle du Conseil général. L'Inini est un dispositif permettant d'agir directement sur l'intérieur sans médiation des élus locaux qui « *crièrent à la spoliation* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 104; voir aussi Donet-Vincent, 2001; Mam Lam Fouck, 1999). La production aurifère est en décroissance. Le ministère et le gouvernement colonial estiment que la crise économique que connaît l'Intérieur guyanais est notamment d'origine politique. La vie politique locale est en effet ponctuée de fraudes aux élections et autres « incidents ». De graves émeutes ont ainsi lieu à la fin des années 1920. Considérant les élus locaux comme incompetents, faisant obstacle au développement du territoire, on s'assure une capacité d'action directe. Un conseil d'administration spécial, avec un budget propre « *alimenté par des subventions de la métropole* », est

<sup>72</sup> Source : Piantoni, 2008, p. 59.

<sup>73</sup> Le Décret du 6 juin 1930 créant en Guyane française le territoire de l'Inini paru au Journal officiel de la Guyane française est consultable sur le site de la bibliothèque numérique Gallica via ce lien : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k96600265/f4> (consulté le 8/09/2023).

créé. Quant au littoral, il devient selon l'article 3 du décret « *le territoire de la Guyane proprement dite* » (Décret du 6 juin 1930 créant en Guyane française le territoire de l'Inini). Le littoral et l'Inini forment alors pour ainsi dire deux colonies distinctes.

La création de l'Inini est à comprendre au regard du contexte idéologique qui oriente le gouvernement des colonies. La « mise en valeur » émerge comme concept durant la Première Guerre mondiale dans des milieux politiques et économiques alors que l'on anticipe les stratégies à mettre en place pour relancer l'économie française. Succédant au thème de l'expansion des années 1890, la mise en valeur promeut l'idée de davantage exploiter des matières premières des colonies (Binoche-Guedra, 1988, p. 321). Pour ce faire, il s'agit d'adopter une économie davantage dirigée en augmentant les investissements en outre-mer, en particulier pour y construire des infrastructures de transport. Différents ouvrages et discours conceptualisent la notion de « mise en valeur ». Elle s'adosse à une rhétorique du progrès technique et de la modernisation. Elle suppose un changement des pratiques où les « indigènes » doivent être préservés, dans un discours paternaliste ancré dans la « mission civilisatrice ». Le ministre des Colonies, Albert Sarraut, publie notamment, en 1923, *La mise en valeur des colonies françaises* qui connaît un certain succès en librairie (Le Cour Grandmaison, 2013). Dans ce livre séminal, Sarraut passe en revue les ressources des colonies dans le but d'argumenter en faveur d'une politique d'investissements dans les colonies. Il s'agit pour lui de démontrer l'opportunité de sa politique de « mise en valeur ». Et dans la conclusion d'une sous-partie faisant le bilan des ressources minérales dans l'empire, Sarraut note que « *la France peut trouver, dans son empire colonial, tous les métaux que travaille son industrie. Mais il faut les mettre à sa portée, et c'est pourquoi il convient de construire routes et voies ferrées et d'aménager fleuves et canaux* » (1923, p. 219). Il y propose un projet de loi qui conduirait à des investissements publics massifs. La mise en valeur est soutenue par le ministère de l'Intérieur et des acteur·rices économiques. En l'absence de doctrine coloniale consensuelle qui permettrait l'adoption de telles mesures, le projet n'est pas soumis au parlement. Quelques années plus tard, le ministre des Colonies, André Maginot, relance, en pleine crise économique, l'idée dans une version plus modeste, qui résulte en l'adoption de la loi sur les emprunts coloniaux en 1931 (Bonin, 2018).

L'État n'a pas attendu les années 1930 pour effectuer des investissements publics importants dans nombre de colonies afin d'y faciliter l'implantation et le développement des entreprises françaises. Dès avant la Première Guerre mondiale, il développe des infrastructures pour le transport des produits agricoles et miniers (Marseille, 1984, pp. 115-117). Ce sont bien entendu des entreprises françaises qui se chargent de la construction des infrastructures : « *La sidérurgie jouissait ainsi d'un marché protégé. Elle fut favorisée par un marché colonial toujours prêt à absorber voies ferrées, infrastructures portuaires et routières, pour la plupart générées par le ministère des Colonies dans le cadre de grands travaux dits d'« intérêt général » soutenus par des emprunts garantis par l'État* » (Coquery-Vidrovitch, 2003, p. 170). Ces investissements publics s'intensifient néanmoins à partir des années 1930 dans le cadre de la mise en valeur, notamment grâce aux emprunts Maginot. Selon estimations de Jacques Marseille, plus de 80 % des capitaux exportés outre-mer entre 1930 et 1958 sont des investissements publics (Marseille, 1984, p. 116-117). Des agences économiques sont créées et on lance des « grands travaux » dans l'ensemble des colonies. Ils portent sur la construction d'infrastructures portuaires,

ferroviaires, d'irrigation, hydroélectriques. Au cœur de la « mise en valeur » se trouve donc l'impératif d'ouvrir l'espace pour faciliter le transport des ressources naturelles extraites des pays colonisés. La « mise en valeur » s'inscrit dans la continuité des précédentes « *stratégies de domination et d'exploitations économiques* » (Bonin, 2018, p. 107). On reste dans une logique d'économie tournée vers la métropole, et si les « indigènes » sont à préserver, c'est essentiellement en tant que consommateur-rices et producteur-rices de richesses. Ainsi, la « mise en valeur » est un « *puissant dispositif discursif et politique qui a [...] toujours fonctionné contre l'émancipation des « indigènes », laquelle fut presque toujours présentée comme la cause certaine de maux innombrables* » (Le Cour Grandmaison, 2013, p. 164)<sup>74</sup>.

À cette époque la production coloniale d'or chute globalement. Les chiffres mis en avant montrent la prédominance de la Guyane comme productrice d'or : en 1910, sur les 7 173 kg d'or colonial, 3 850 proviennent de Guyane ; en 1920, sur les 2 300 kg d'or produits dans les colonies, 1 767 kg sont extraits en Guyane (Marseille, 1984, p. 208). Seule Madagascar produit également de l'or en quantité importante. L'absence d'infrastructure et de développement du territoire est considérée comme la cause d'une sous-valorisation de la Guyane. Dans une partie se focalisant sur la colonie guyanaise, Sarraut écrit ainsi à propos de ce « *pays agricole, forestier et minier* », qu'il « *contient des richesses inestimables, mais son outillage est presque tout entier à constituer. Jusqu'à ce jour, faute de voies de communications, faute de crédits suffisants, on s'est contenté d'administrer la zone du littoral sans créer les organes nécessaires au développement économique du pays* » (Sarraut, 1923, p. 557). L'analyse de Sarraut n'est pas anecdotique. Une dizaine d'années plus tard, la politique coloniale identifie toujours le manque de communications et de transports comme l'un des principaux freins au développement de la Guyane. Pour mémoire, on y circule en effet sur les axes nord-sud uniquement par les cours d'eau sur des embarcations légères à la force des pagaies puis, au début du XX<sup>e</sup> siècle, des moteurs hors-bord ; et à pied le long de sentiers sur les axes est-ouest. Les fleuves sont difficiles, entrecoupés de sauts non navigables où l'on doit débarquer et faire à pied une partie du chemin (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 101-102). L'hydravion est certes introduit en Guyane en 1919 par la société Transports aériens guyanais, effectuant des vols entre le littoral et l'Inini. Mais l'entreprise cesse ses activités au bout de deux années.

C'est dans le cadre de la politique de « mise en valeur » que l'Inini est créé. Il se fonde sur un modèle administratif très différent de la colonie du littoral. Celle-ci s'inscrit dans une stratégie politique « d'assimilation », consistant à progressivement aligner les institutions sur celles de la métropole. Ce mode d'administration assimilationniste est décidé dans les « vieilles colonies » en 1848<sup>75</sup>. Les six

---

<sup>74</sup> Par exemple, le débat sur l'opportunité d'industrialiser les territoires d'outre-mer est finalement clos par le Front populaire qui arrive au pouvoir en 1936. L'émancipation que l'industrialisation pourrait permettre est considérée comme trop menaçante pour la France. Le ministre des Colonies du Front Populaire Marius Moutet déclare ainsi en 1938 devant le Conseil supérieur des Colonies : « *Ce serait une lourde erreur de précipiter nos colonies vers une industrialisation irréfléchie. Il ne faut pas créer un prolétariat qui, exploité et mécontent, serait rapidement dangereux pour la souveraineté française* » (cité par Marseille, 1984, p. 336). L'industrialisation y reste très limitée et souvent inexistante.

<sup>75</sup> Il est commun d'entendre que la France avait une politique d'assimilation et la Grande-Bretagne une politique d'association, supposée plus respectueuse des populations autochtones. Les deux approches sont en fait similaires. La différence essentielle réside dans le fait que les Français-es évitent autant que possible de confier des pouvoirs exécutifs à des autorités que l'on désigne comme traditionnelles, alors que c'était la règle au sein de l'Empire

premières communes, des conseils municipaux et le conseil général, fonctionnant comme en métropole, sont mis en place en 1877-78 par la III<sup>e</sup> République. Les communes remplacent les quartiers. Des écoles, puissants vecteurs de francisation, s'implantent dès lors dans les communes (Ayangma, 2015; Mam Lam Fouck, 1999). L'Inini entre dans le paradigme fort différent de la mise en valeur, et s'inspire du nouveau modèle des colonies africaines. La plupart des hauts fonctionnaires promouvant l'Inini y ont d'ailleurs précédemment travaillé. Dans ce paradigme, on cherche donc à développer l'exploitation des ressources et à davantage prendre en compte les traditions autochtones (Guyon, 2013, p. 51). Tout en visant à asseoir une présence étatique dans la forêt et à davantage contrôler l'exploitation aurifère, il doit permettre une politique aménagiste visant à stimuler la production extractive de l'intérieur. L'Inini est ainsi administré par des fonctionnaires affectés « *en vue de reconnaître et de mettre en valeur l'hinterland guyanais* » (article 4, du décret du 6 juin 1930 créant en Guyane française le territoire de l'Inini). Il s'agit de structurer et d'améliorer l'exploitation des ressources minières, mais aussi forestières et agricoles. En effet, alors que l'on prévoit la fermeture prochaine du bague, ces trois secteurs sont en difficulté. Dans le rapport du gouverneur du territoire de l'Inini au ministre des Colonies du 26 juin 1933, celui-ci constate avec regret que :

*« plus de soixante ans d'exploitation des placers n'ont abouti qu'à des échecs dans la pénétration de l'hinterland guyanais. Les individus blancs ou noirs qui se sont lancés à sa conquête ont été vaincus par les privations et les maladies ; quant aux sociétés qui se sont fondées pour l'exploitation rationnelle des zones aurifères, les unes ont sombré, les autres agonisent »* (cité par Mam Lam Fouck, 1999, p. 286).

C'est pour infléchir cette tendance que l'État décide dans un premier temps d'investir dans des infrastructures afin de lancer « *un courant colonisateur privé qui joint à l'effort public ne saurait tarder à élever bientôt le niveau économique du territoire* » (Archives Nationales, Section Outre-Mer, Notes sur l'Inini du 28 mai 1931, citées par Mam Lam Fouck, 1999, p. 287). Il fait venir en 1931 des centaines de condamnés indochinois que l'on place dans des Établissements Pénitentiaires Spéciaux dans le but de construire des voies de transport dans l'Intérieur : trois routes principales menant à des placers, des pistes et un port à Hermina (sur le fleuve Maroni). Ce projet politique n'est cependant finalement pas mis en œuvre et vient s'inscrire dans l'« *histoire déjà longue de projets d'aménagement avortés* » caractérisant la Guyane (Arnauld de Sartre & Berdoulay, 2011, p. 16). L'incertitude pesant sur l'opportunité du projet est élevée, tandis que les coûts sont très importants. Les travaux commencent en 1932, mais ne mèneront jamais à la construction de routes : « *La suite du projet s'était dissipée en promesses non tenues, en crédits de fonctionnement trop lourds, en dossiers mal étudiés et en efforts dispersés et stériles* » (Mam Lam Fouck, 1999, p. 288). Finalement, toute ambition de construire des voies de transport est abandonnée. La crainte du Front populaire de voir les colonies s'émanciper via l'industrialisation, précédemment mentionnée, pourrait expliquer en partie l'abandon du plan d'aménagement. Toujours est-il que cet épisode souligne la difficulté de l'État français à exercer son pouvoir en Amazonie guyanaise.

---

britannique. Dans les deux cas, les autochtones ont peu leur mot à dire, mais les Français-es cherchent davantage à imposer des transformations au sein des sociétés locales, dans la veine du paradigme de la « mission civilisatrice ».



S'il ne parvient pas à transformer la matérialité de cet espace en construisant des infrastructures, l'État y augmente néanmoins sa présence. L'Inini est divisé en quatre circonscriptions : l'Oyapock, le Centre, le Maroni, l'Approuague. Au sein de ces circonscriptions, l'administration coloniale crée des chefs-lieux où des centres administratifs et des postes de contrôle sont établis. Des médecins, gendarmes et administrateur·rices doivent permettre une meilleure sécurité et un accès à des soins médicaux pour les orpailleur·ses et forestier·es. Ainsi, à la veille de la départementalisation de la Guyane, « *l'unique tentative de contrôle administratif de l'Intérieur depuis la conquête du XVII<sup>e</sup> siècle* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 105) reste modeste. Comparée au Brésil, au Surinam ou au Guyana, avec lesquels le contraste est important, la France colonise peu l'*hinterland* guyanais. Mam Lam Fouck donne l'exemple de la toponymie officielle de la Guyane. Si, comme on l'a vu, différents secteurs portent des noms donnés par des orpailleur·ses, la majorité des lieux n'est pas rebaptisée par la France coloniale (ibid.). Si ce n'est pas son objectif principal, l'Inini est un dispositif de gouvernement des populations amérindiennes et bushinenge. Une meilleure connaissance de ces populations y est produite, avec les premières études et recensements. Et c'est en son sein que s'institutionnalisent les relations entre l'Administration et les capitaines autochtones et qu'une « *véritable politique d'assistance, médicale et matérielle* » envers les populations noir-marronnes et amérindiennes fait ses débuts (Guyon, 2013, p. 53).

Bien que pendant longtemps l'État colonial n'ait pas cherché pas à administrer les populations dites « tribales », les conséquences de la domination française sur les populations autochtones sont profondes et destructrices. Le territoire guyanais est créé en fonction de besoins géopolitiques et capitalistes métropolitains et ne respecte aucunement les modes de vie et pratiques socio-culturelles des communautés existantes.

#### 1.3.4. Disparition et réorganisation des populations autochtones

L'occupation française impose des pratiques qui ne respectent pas le mode de vie et l'occupation de l'espace autochtones. La non-prise en compte des pratiques autochtones s'illustre tout d'abord par le choix des frontières du territoire. À l'image de nombreuses autres frontières créées par les Empires dans le monde, cette délimitation va à l'encontre du mode de vie des communautés locales. Pour les Français·es, le Maroni représente un point d'arrêt à sa progression. Pour les populations du fleuve, il est au contraire un espace de passage et d'échange, un « *axe de fuite et d'établissement* » (Piantoni, 2002, paragr. 6). Ces populations sont, à l'intérieur des terres, de communautés bushinenge habitant le long du Maroni : les *Djuka* et les *aluku* (aussi appelé·es Boni), établi·es au XVIII<sup>e</sup> siècle, et les *Paramaka*, groupe constitué plus tardivement au XIX<sup>e</sup> siècle. Les peuples bushinenge, également appelés noirs marrons, « *sont issus de grands mouvements de marronnage qui ont poussé les esclaves à fuir les habitations du Surinam voisin, aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, pour se réfugier en forêt et y reconstituer des sociétés plus ou moins autonomes* » (Jolivet, 2005, p. 26). Sur le littoral, il s'agit du groupe amérindien des Kali'na. Pour les communautés autochtones, le Maroni est une voie de progression et un refuge. Ses sauts, et non le fleuve dans son ensemble, constituent les freins à la mobilité. Ce sont ces sauts qui déterminent l'établissement des villages sur les rives gauche et droite du Maroni, « *[illustrant]*

*clairement le non-sens de la partition administrative* » pour les autochtones (Piantoni, 2002, paragr. 6). Ainsi, « *deux logiques antagonistes d'occupation de l'espace frontalier sont en confrontation* » (ibid.) et c'est la logique coloniale qui s'impose petit à petit, bien que les fréquentes allées et venues d'une rive à l'autre du fleuve perdurent jusqu'à aujourd'hui.

Certaines communautés bushinenge établies le long du fleuve parviennent à tirer profit des activités aurifères au prix d'une réorganisation des pratiques spatiales (ibid., paragr. 18). Des Bushinenge s'intègrent à la logistique de l'orpaillage en se chargeant du transport. À cette époque, les Bushinenge sont en effet les seuls à pouvoir assurer le transport sur les rivières, dont la navigation est difficile. Les orpailleurs, les individus en charge du transport de l'or et des marchandises à destination des placers et villages miniers se tournent donc vers eux. Les Bushinenge construisent des canots adaptés, coupe du bois d'œuvre comprise, et assurent le transport. Des hommes (uniquement) déjà présents sur place sont mobilisés, mais également des Marrons du Surinam. On fait ainsi appel aux *Saramaka* pour leur réputation d'être des canotiers sans faille<sup>76</sup>. Ainsi, les *Saramaka* naviguent sur la Mana, l'Approuague, le Sinnamary, et l'Oyapock ; tandis que les *Boni* se chargent du transport sur la Lawa, l'Inini et le Maroni. Par ailleurs, la croissance urbaine, dans les bourgs du littoral, entraîne la hausse de la demande en bois de construction fournie par les Bushinenge, produisant des mouvements de migration. Certains Noirs marrons ouvrent des sociétés de transport sur le littoral (ibid., paragr. 22). Des villages de transporteurs y émergent. L'exploitation aurifère engendre ainsi une « *ouverture des territoires coutumiers* » (ibid., paragr. 19) vers les villes et bourg du littoral et un remaniement de la distribution géographique des peuples Marrons. Les réseaux migratoires de travailleurs et les bases géographiques implantées durant la période des placers survivent et se consolident après la Deuxième Guerre mondiale et le déclin de l'orpaillage.

Les conséquences de la colonisation sur les peuples amérindiens sont profondes et violentes. L'occupation française entraîne un effondrement démographique très important au sein des populations amérindiennes à cause des maladies importées, des violences sociopsychologiques exercées par les colons, de l'introduction de l'alcool et dans une dimension moins importante, de l'esclavage (Ayangma, 2015). Ces lointains descendant·es de chasseur·ses venu·es de Sibérie, dont les premières traces de présence sur le Plateau des Guyanes auraient 10 000 ans, sont les premier·es habitant·es du territoire. On estime qu'à l'époque de la conquête, 100 000 à 300 000 personnes sont réparties dans l'ensemble de l'actuelle Guyane (ibid., p. 59). Les premières missions archéologiques de l'intérieur guyanais des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle attestent d'une occupation dense de l'espace par ces populations (Gassies & Mestre, 2022, paragr. 24). Les peuples amérindiens anciens ont des cultures et organisations socio-spatiales différentes. Des sociétés semi-nomades vivent dans de petits villages, au contraire des communautés de chasseur·ses et cueilleur·ses qui habitent l'espace sans pied-à-terre principal, tandis que les sociétés savaniques se concentrent en zones comprenant plusieurs centaines d'habitantes (Ayangma, 2015, p. 60).

---

<sup>76</sup> Leur arrivée est encadrée par un accord entre le chef des *Saramaka*, le « Grand Man », et le Gouverneur de Cayenne en 1883. Cet accord officialise les conditions de leur venue, notamment en y posant des limites numériques. Il démontre, selon la sociologue Jolivet, la volonté et la capacité de cette société à « *préserver son unité, ne participer à la situation d'orpaillage qu'en privilégiant l'activité induite la plus conforme à sa tradition, et en annexer l'organisation à son ordre tribal* » (Jolivet, 1982, p. 157).

Avec la réorganisation de l'espace sur le littoral et l'implantation de dizaines de chantiers aurifères dans l'intérieur, la vie des habitant·es bushinenge et amérindien·nes des savanes du littoral occidental et de la forêt est profondément bouleversée (Mam Lam Fouck, 1999). Kourou et Sinnamary sont fondées dans les années 1760. À l'Ouest de Kourou et jusqu'au-delà du Maroni vivent des communautés Kali'na. Des cartes françaises du milieu du XVII<sup>e</sup> siècles indiquent la présence d'« Indiens » depuis l'ouest de Cayenne. Les Kali'na, à l'image des autres communautés autochtones, sont décimé·es par la présence coloniale. Bien qu'affaiblies, les communautés « *font partie intégrante de la compréhension française de la région* » et commercent avec les Néerlandais·es et les Français·es (Lamaison, 2020, p. 42). Mais la perception coloniale de la Guyane, suite à la perte des possessions françaises au Canada, comme un espace producteur de produits agricoles via le système de plantations, marque un tournant pour les populations amérindiennes : « *Désormais considéré comme un front pionnier, l'Ouest guyanais est présenté comme inhabité et prêt au peuplement* » (ibid.).

À partir de cette époque, les communautés amérindiennes ne sont plus systématiquement mentionnées sur les cartes et sont progressivement invisibilisées. La présence des Blanc·hes sur le littoral, en particulier à partir de la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, entraîne des déplacements sur de grande distance et la disparition des communautés locales. Les sociétés savaniques, notamment, disparaissent. Afin d'éviter une totale extinction, les communautés sont obligées de redéfinir leurs stratégies de survie. Elles modifient leur rapport à l'espace et leur mode de vie, se retirent de certaines zones. À mesure que l'exploitation aurifère prend son essor, il est également de plus en plus compliqué pour ces groupes de trouver des lieux de vie sûrs dans la forêt (Ayangma, 2015; Mestre & Rostan, 2017). Au « temps des placers », de 1855 à 1945, les chercheur·ses d'or sillonnent en effet de grands pans de l'Intérieur guyanais de l'est vers l'ouest (le Maroni est atteint en 1873). Les zones de contact avec des individus non amérindien·nes augmentent. L'intérieur guyanais est donc également vidé de sa population amérindienne. Plusieurs groupes amérindiens disparaissent au XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, on ne compte plus que quelques centaines d'amérindien·nes. Les sociétés savaniques et les chasseur·ses-cueilleur·ses ont disparu, les sociétés semi-nomades sont recomposées. Comme illustré sur la figure 6, il ne reste aujourd'hui plus que quelques groupes amérindiens, vivant essentiellement aux sources de rivières dans la partie méridionale de l'intérieur et sur le littoral (Ayangma, 2015; Piantoni, 2008).

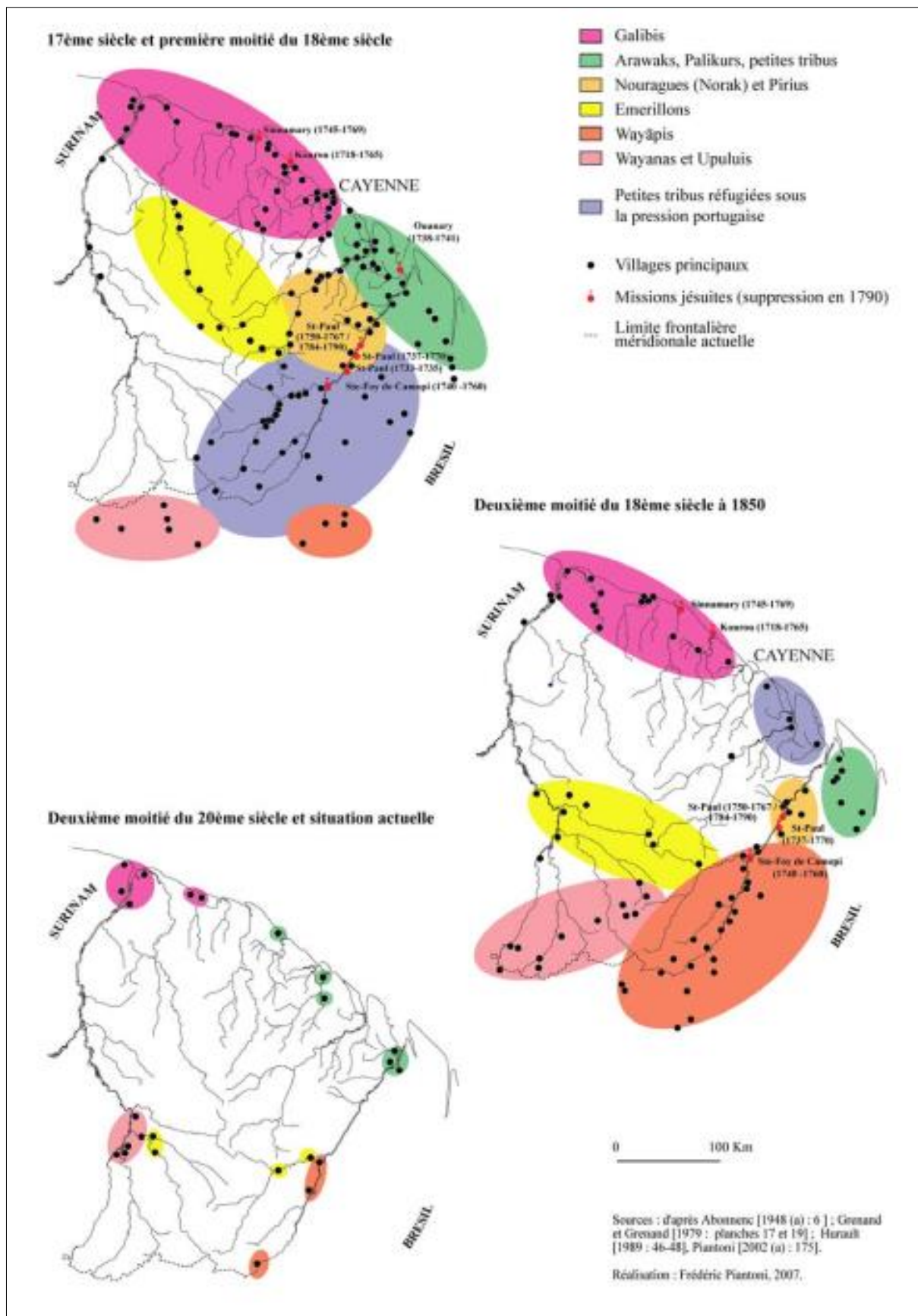


Figure 6. : Évolution de la localisation des communautés amérindiennes de Guyane<sup>77</sup>



Cette première partie situe la colonisation française de la Guyane, qui commence durant la deuxième moitié du XVII<sup>e</sup> siècle, dans le contexte plus large de la domination impériale. Les colonies ont comme fonction d'offrir des débouchés aux produits français et des sources d'approvisionnement en ressources au marché colonial. Ainsi, la colonisation repose en grande partie sur la création de sociocultures par le pouvoir métropolitain dans l'objectif de permettre l'appropriation des ressources naturelles par le capital français. La prédation sur les ressources motive également la colonisation de ce qui devient la Guyane, dans un premier temps sur le littoral via les plantations. Alors que le système des plantations s'écroule, de l'or est « découvert » au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Le secteur domine rapidement les autres activités. La structuration de l'économie guyanaise en économie de comptoir entraîne la mise en place d'une dépendance au secteur aurifère à long terme.

Si ensuite l'appropriation de l'or est essentiellement menée par des descendant·es d'esclaves, de Guyane et d'ailleurs, il n'en reste pas moins que l'exploitation aurifère est le vecteur majeur de la colonisation de l'intérieur. Des villages apparaissent au gré des campagnes d'orpaillage. La définition des frontières avec le Surinam et le Brésil devient d'ailleurs un enjeu suite aux « découvertes » de gisements. La démarcation de la Guyane est donc déterminée par la présence d'or. La régulation des activités d'orpaillage constitue un enjeu important pour l'État colonial qui peine à exercer son pouvoir de régulation de l'accès à la ressource – faute de contrôler l'espace intérieur, mais également parce que la législation est inadaptée aux exploitant·es disposant de faibles moyens. Souhaitant l'industrialisation des activités minières, l'État colonial produit un cadre de gouvernement s'adressant à des opérateur·rices détenteur·rices de capital ce qui ne permet pas le contrôle effectif des exploitations, mais favorise la concentration des titres miniers et des profits aux mains d'une minorité. C'est essentiellement dans l'objectif d'exercer son pouvoir de contrôle sur les activités minières et de rendre le secteur davantage attractif au capital industriel que l'Inini, sorte de colonie dans la colonie, est créée en 1930, actant une séparation littoral - intérieur. Ainsi, c'est au prisme de l'enjeu aurifère que l'organisation spatiale de la Guyane doit être lue.

La création de sociocultures coloniales, avec la construction de l'intérieur guyanais comme espace d'extraction de la ressource en or, impacte profondément les peuples autochtones habitant ces espaces. Les activités aurifères participent à la destruction des sociétés amérindiennes originelles. Si une partie parvient à se restructurer, la très grande majorité des Amérindien·nes disparaît. En parallèle, la fixation de frontières le long du fleuve Maroni, espace d'échanges et de mobilité, ne respecte pas l'organisation spatiale et les pratiques de groupes bushinenge. Une partie d'entre eux parvient néanmoins à tirer profit de l'économie de l'or, au prix du chamboulement des pratiques spatiales. Les Créoles sont les premier·es à tirer des profits de l'exploitation des placers. La capacité de certain·es acteur·rices à contrôler la logistique et les réseaux d'approvisionnement résulte en la constitution d'élites créoles. Ainsi ; la structuration sociale est fonction de la capacité des groupes socioculturels à assimiler la culture métropolitaine et à s'intégrer à l'économie aurifère.

---

<sup>77</sup> Source : Piantoni, 2008, p. 36.

La seconde partie se situe dans la continuité de nos analyses. Il s'agit de se demander ce que la départementalisation engendre comme changements pour la structuration du territoire, le rapport entre l'État et les différents groupes socioculturels et l'action publique dans la sphère économique, en particulier dans le gouvernement de la mine.

## **2. La départementalisation de la Guyane et les échecs de la diversification économique**

Cette deuxième partie de chapitre poursuit notre objectif de caractérisation du régime minier guyanais avant le tournant du XX<sup>e</sup> siècle et la prise en compte des objectifs de durabilité dans le gouvernement de la mine. Elle se penche tout d'abord sur la départementalisation et les programmes économiques qui s'ensuivent. Alors que la mine a quasiment disparu, l'arrivée du spatial va durablement et profondément marquer la Guyane. Elle s'intéresse ensuite aux revendications d'émancipation politique portées par les élites créoles et de reconnaissance des droits autochtones qui se développent et gagnent en visibilité. Le chapitre se conclut sur la reprise des activités aurifères à la fin du siècle. Alors que depuis les débuts de l'exploitation aurifère, le pouvoir étatique ne cesse d'appeler une industrialisation de ses vœux, le deuxième cycle de l'or marque l'arrivée d'entreprises s'intéressant au potentiel de développement industriel de la mine guyanaise.

### *2.1. Une départementalisation consensuelle au nom du progrès social*

Les arguments mis en avant pour justifier la départementalisation des quatre vieilles colonies sont divers : la reconnaissance de la France pour la mobilisation des soldats durant la guerre et le ralliement des colonies à la France libre en 1943, un long passé « commun », une économie fortement liée à l'économie métropolitaine et un statut à part dans l'histoire coloniale, l'application déjà en cours du droit privé métropolitain, l'organisation administrative des colonies sur le même modèle que la métropole en communes, conseils généraux, etc. (Thabouillot, 2016, pp. 364-365). La loi du 19 mars 1946<sup>78</sup> définit les quatre « vieilles » colonies – la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane française – comme départements français d'outre-mer (DOM). Quelques mois plus tard, il est inscrit dans la Constitution du 27 octobre 1946 à l'article 73 que « *Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi* »<sup>79</sup>. La Constitution du 4 octobre 1958, en vigueur aujourd'hui, reprend ce principe d'identité législative, c'est-à-dire d'assimilation législative qui signifie que la législation y est applicable de plein droit. En tant que département et au contraire des territoires d'outre-mer (TOM), les départements d'outre-mer supposent la même législation que la métropole (Bertile, 2021, p. 29). Une certaine

---

<sup>78</sup> Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française.

<sup>79</sup> Au contraire des territoires d'outre-mer (TOM) qui « *sont dotés d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République* », selon l'article 74 de la Constitution de 1946.

flexibilité est néanmoins assurée par l'article 73 de la Constitution dans des domaines non régaliens<sup>80</sup>, prévoyant la possibilité d'appliquer des règles spécifiques aux DOM :

*« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.*

*Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.*

*Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. »*

Ainsi, dès leur création, une attention particulière aux spécificités ultramarines doit guider leur gouvernement.

Les élus<sup>81</sup> guyanais, antillais et réunionnais sont en faveur de la départementalisation depuis déjà longtemps et ne cherchent pas à lutter pour l'indépendance de la Guyane. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une culture politique fondée sur la volonté d'assimilation se construit au sein des populations créoles, si bien que l'appartenance à la nation française fait l'objet d'un « *remarquable consensus* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 114). Cette culture est le résultat de la politique de l'État colonial. Ainsi, l'école, puissant vecteur de la culture assimilationniste, devient gratuite et obligatoire dès 1848. Les communes du littoral ont toutes une école à partir des années 1880. Si toutes les enfants n'y vont pas ou n'y restent pas une fois les bases acquises, l'école participe grandement à la construction d'une identité française (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, pp. 115-119). La presse, les politiques, les maîtresses d'école et les curés produisent des discours de fidélité à la France, montrant et reproduisant la forte intériorisation des « valeurs » de la République (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 123). En conséquence, les luttes pour l'émancipation s'inscrivent, en Guyane et dans les Antilles, dans l'idéologie assimilationniste de la France. Les politiques, issues de la petite bourgeoisie créole<sup>82</sup> qui se consolide à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, « *s'expriment au nom de toute la population de la colonie* » (ibid., p. 141; voir aussi Jolivet, 1982). Ces élites diffusent un discours sur la France inscrit dans la mythologie des valeurs

---

<sup>80</sup> Les collectivités des DOM ne peuvent légiférer sur ces domaines précisés dans le même article 73 de la Constitution de 1958 : « *la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.* »

<sup>81</sup> L'éligibilité des femmes datant de 1944, l'usage du masculin s'impose ici.

<sup>82</sup> La petite bourgeoisie créole est « *composée des professions libérales, des maîtres d'école, des fonctionnaires des administrations coloniale et pénitentiaire et de commerçants, tirant profit des retombées de la production de l'or, et s'activant dans les bourgs du littoral de Régina à Mana en passant par Cayenne, le chef-lieu de la colonie ; ces commerçants brassent des affaires de dimensions variées allant de la modeste boutique au comptoir d'import-export débouchant sur le marché métropolitain* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, pp. 140-141).

de la République et demandent l'intégration à part entière dans la nation, l'égalité, des conditions de vie égales à la métropole. Dans le discours de l'assimilation, « *l'abolition de la différence concerne au plus haut point le développement économique et le bien-être de la population* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 135).

L'évolution de la colonie en département, effective le 1<sup>er</sup> janvier 1947, s'inscrit donc dans une justification de progrès social. À la départementalisation, le niveau de vie de la métropole devient la référence. Il s'agit de « rattraper le retard » de l'ancienne colonie sur la France continentale. La baisse de la mortalité et la hausse de la fécondité sont déclarées objectifs majeurs par le premier préfet de Guyane, Robert Vignon. Des moyens importants sont mis en place : on installe des centres médicaux sociaux et des dispensaires sur l'ensemble du territoire, même dans l'Inini où on trouve de petites structures avec un·e infirmier·e. Des mesures pour améliorer la mortalité infantile sont prises, des campagnes de vaccination et de sensibilisation à une alimentation jugée plus saine sont organisées. Ces mesures portent rapidement leurs fruits. Dès 1948, on compte davantage de naissances que de décès. Alors que durant toute la période coloniale le manque de population est un problème systémique, celle-ci augmente depuis lors. La croissance démographique concernera tous les groupes de populations de la Guyane et l'immigration y devient importante, en particulier depuis les années 1970 (ibid., pp. 173-175). La départementalisation se traduit incontestablement par une nette amélioration du niveau de vie grâce à la mise en place de services sanitaires, à la dotation d'équipements publics et à l'acquisition de nouveaux droits sociaux tels les droits à la sécurité sociale ou aux allocations familiales. Pour l'État central, le développement économique de la Guyane s'avère par contre bien plus complexe à orchestrer.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le pays ne produit quasiment plus rien. L'exportation d'or équivaut à 15 % de la période 1904-1914, la Guyane n'exporte presque pas de produits agricoles et forestiers (ibid., p. 182). Le bagne, source de revenus de nombreux·ses guyanais·es, ferme définitivement en 1944. L'État tente alors de mettre en œuvre différents programmes de planification afin d'enclencher le « décollage » économique de la Guyane. Le développement économique continue d'être pensé dans une finalité démographique, la nécessité d'occuper l'espace demeurant une priorité. Ainsi, dans la continuité de la période coloniale « *l'idée d'une Guyane dotée de ressources naturelles importantes et inexploitées, mais manquant de moyens en hommes et en capitaux, était donc toujours ancrée dans les esprits* » (Thabouillot, 2016, p. 405). Les gouvernements successifs se concentrent sur trois secteurs, tous trois basés sur des ressources naturelles : l'agriculture, la sylviculture et la mine. Les dirigeant·es donnent à l'État le rôle d'amorcer le développement des activités primaires. Cela passe par la conduite de prospections rigoureuses afin d'estimer les potentiels en ressources. On estime en effet que leur absence est l'une des principales raisons pour lesquelles l'économie guyanaise connaît des difficultés (ibid., p. 406). Les deux plans d'équipements (1949-1953 et 1954-1957) qui suivent la départementalisation s'inscrivent dans cette logique. Différents programmes de développement forestier et agricole voient ainsi jour. Le Bureau Agricole et Forestier Guyanais (BAFOG), est créé en 1952. Il vise la mise en place d'une filière d'exploitation industrielle de la forêt. Il conduit des recherches sur les essences forestières locales et des inventaires dans certaines zones. Le BAFOG met en place une scierie expérimentale aux résultats encourageants. Néanmoins le développement de la filière bois ne s'enclenche pas. L'exploitation du bois connaît des phases de développement, mais celles-ci sont de courte durée. Le



BAFOG ferme en 1957. Aucune entreprise forestière de taille conséquente ne s'implante sur le territoire et les entreprises artisanales sont freinées par l'étroitesse du marché intérieur et la mauvaise réputation du bois guyanais à l'international durée (Jacob, 2018, p. 343; Jolivet, 1982, p. 201; Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 185). Du côté de l'agriculture, un programme de soutien est pensé dans les années 1950, avec l'appui d'institutions tel l'Institut de Recherche Agronomique Tropicale. Il mise avant tout sur l'élevage et l'agriculture sur terres basses (au contraire de l'agriculture traditionnelle sur abattis) afin de produire des cultures d'exportation sans complètement négliger l'agriculture vivrière. On tente ainsi la culture de bananes, de riz ou encore d'ananas et d'introduire des techniques plus modernes, non sans rappeler certaines logiques de l'époque coloniale. L'État abandonne cependant rapidement son programme, si bien « *qu'au début des années 1960, il ne restait pratiquement rien des initiatives de l'État en matière agricole* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 186). Le constat est similaire du côté de la production aurifère, autre secteur sur lequel se penche l'action de l'État.

## ***2.2. Disparition de l'orpaillage et mesures de gouvernement d'une mine industrielle***

Au moment de la départementalisation, le secteur aurifère se porte mal. Alors que la production est en déclin depuis la Première Guerre mondiale, la Deuxième Guerre mondiale y met un coup d'arrêt presque total. Les pénuries de carburant, de mercure, de matériaux, de nourriture accentuent le mouvement d'exode vers le littoral, en particulier des orpailleur·ses (Melun & Le Bihan, 2020, p. 30). Ce processus s'accroît ensuite avec la départementalisation et l'établissement des services déconcentrés de l'État sur le littoral. Les conditions de vie dans l'Inini sont rudes, nombreux·ses sont ceux préférant partir vivre sur la côte. L'isolement des mineurs signifie également que ceux-ci consacrent moins de temps à l'exploitation minière afin d'assurer leur subsistance : la culture d'un abattis et l'exercice d'autres activités telles la sylviculture deviennent nécessaires (ibid., p. 31). Parmi les sociétés minières, seule la Société de Saint-Élie et Adieu-Vat relance ses activités au lendemain de la guerre. L'orpaillage reprend certes peu de temps après la guerre, mais l'activité est devenue moins profitable. L'usage de procédés artisanaux n'assure plus une rentabilité suffisante tandis que le manque d'investissement ne permet pas de passer à d'autres techniques (Jolivet, 1982). Or l'or y est moins abondant. Nombre de placers sont « épuisés », ou du moins sont considérés comme tels, car leur exploitation avec des techniques rudimentaires n'est plus rentable. Le prix de l'or, bloqué par les accords de Bretton Woods de 1944 à un taux très bas (d'environ 35\$ l'once), ne suit pas le cours de l'inflation des vivres et autres produits nécessaires à l'exploitation. La rentabilité des activités aurifères diminue rapidement. Mis à part une petite reprise de 1954 à 1962, presque exclusivement due à deux exploitations<sup>83</sup>, la production décroît jusque dans les années 1970. Le nombre d'orpailleur·ses diminue. Dans les années 1950-1970, on ne compte plus que quelques centaines de mineurs, ceux-ci n'étant plus remplacé·es par de nouvelles recrues peu attirées par le secteur (Orru, 2001, p. 420; Taubira, 2000, pp. 15-16).

La disparition de l'orpaillage s'explique essentiellement par les difficultés d'approvisionnement dans l'intérieur, l'usage de techniques désuètes et un cours de l'or très bas. Toutefois, le gouvernement de la

---

<sup>83</sup> Il s'agit de la Société du Génie Civil de la Guyane Française qui exploite un gisement alluvionnaire sur la crique Boulanger, pour la première fois de manière totalement mécanisée, et de la Société Nouvelle de Saint-Élie et Adieu-Vat travaillant un gisement d'or primaire, le gisement Sophie (Melun & Le Bihan, 2020, p. 31).

mine participe également à cette disparition. Pour cette raison, nous nous arrêtons ici sur la nouvelle législation qui est mise en place dans les années 1950 par le gouvernement Pierre Mendès France. La licence de catégorie 2 est supprimée en 1950, ce qui concrètement signifie pour les orpailleurs que l'exploitation d'or à leur compte n'est plus légale. En 1955, la législation minière, qui est *grosso modo* encore celle de la période coloniale, est réformée par décret, sur la base de la loi du 14 août 1954 autorisant le gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social. Le gouvernement décide de créer une législation spécifique aux départements d'outre-mer et de ne pas légiférer la mine dans ces derniers de la même manière qu'en métropole. En d'autres termes, la loi minière en Guyane n'est ni celle appliquée en métropole, ni celle légiférant les territoires d'outre-mer<sup>84</sup> (alors entendus comme territoires colonisés). Il s'agit en fait d'une législation pensée spécifiquement pour la Guyane, puisqu'elle est le seul territoire connaissant des activités minières. Dans son exposé des motifs du projet de loi, Edgar Faure, président du Conseil des ministres, justifie ainsi la décision de la mise en place d'un régime spécifique : « *sa mise en valeur pose des problèmes qui ne diffèrent pas sensiblement des problèmes miniers des territoires d'outre-mer. C'est pourquoi il paraît nécessaire de donner aux départements d'outre-mer une législation minière voisine de la législation minière qui vient d'être adoptée pour l'ensemble des territoires d'outre-mer* » (D. n°55-586 du 20 mai portant réforme du régime des substances minérales dans les départements de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, 1955, p. 5100). Toutefois, comme il s'agit de départements français, différentes dispositions se doivent d'être les mêmes qu'en métropole. Autrement dit, il s'agit d'une législation hybride. Toutefois, ce régime particulier à la Guyane est dans le même esprit que celui de la métropole, en ce qu'il est basé sur une distinction entre la classe des mines et la classe des carrières<sup>85</sup> et entre l'exploration et l'exploitation, que la possession d'un permis d'exploration donne droit à un titre d'exploitation et qu'il conditionne la conduite d'activités minières à la possession de capacités techniques et financières suffisantes.

Le décret doit poser les bases juridiques permettant le développement de l'industrie minière guyanaise qu'Edgar Faure décrit comme à « *un stade très peu évolué* » (ibid.). Le décret 55-586 stipule que les activités de prospection<sup>86</sup>, de recherches et d'exploitation sont conditionnées par l'obtention préalable d'une autorisation personnelle minière (art. 5). Cette autorisation est soumise à différents critères (art. 7), explicités dans le décret d'application<sup>87</sup>, insistant notamment sur la nationalité française des individus à la tête de l'entreprise. Il s'agit très explicitement d'empêcher la captation des ressources du sous-sol guyanais par des personnes et entreprises étrangères. Par ailleurs, l'octroi d'une autorisation personnelle dépend des « *garanties morales, techniques et financières offertes par le demandeur* » (art. 12, D. n°56-1039). Cette condition permet aux services de l'État de refuser des autorisations aux petites

---

<sup>84</sup> En 1931, une loi modifie la législation dans les territoires d'outre-mer, au Togo et au Cameroun.

<sup>85</sup> Nous y revenons brièvement au chapitre 3, partie 1.1.

<sup>86</sup> La prospection renvoie à « *l'opération qui consiste à procéder à des investigations superficielles en vue de la découverte de substances minérales* » tandis que la recherche est définie comme l'« *ensemble de travaux superficiels ou profonds exécutés en vue d'établir la continuité d'indices découverts par la prospection pour en conclure à l'existence de gisements de substances minérales après étude des conditions d'exploitation et d'utilisation industrielle* » (Picot, 1995, p. 95-96)

<sup>87</sup> Article 8 du décret n°56-1039 du 5 octobre 1956 fixant les conditions d'application du décret 55-586 du 20-05-1955 portant réforme du régime des substances minérales dans les départements de la Guadeloupe, Guyane, Martinique et de la Réunion, voir JORF du 17 octobre 1956.

orpailleur·ses, qui ne disposent pas de ces garanties (Thabouillot, 2016, p. 407). L'obtention d'une autorisation permet, on l'a dit, uniquement de pouvoir prospecter. Le décret met en place trois titres de recherches à durée renouvelable, le permis ordinaire, le permis A et le permis B, et deux titres d'exploitation, le permis d'exploitation et la concession. Le permis A, de maximum cinq ans, porte sur des zones sans limitation tandis que les deux autres, de deux ans, portent sur des zones carrées de 5km maximal de côté. Le permis ordinaire s'obtient plus facilement que les permis A et B. Ces derniers sont accordés de manière discrétionnaire et un refus n'est pas susceptible d'indemnisation (art 8., D. n°55-586). L'article 8 crée aussi la possibilité de créer des zones réservées, ouvertes ou fermées en fonction des substances visées. Aucune zone ne sera fermée en Guyane, n'interdisant pas les activités minières. Par contre, le territoire est déclaré zone réservée pour l'ensemble des substances, ce qui signifie que seuls des permis A et B peuvent être octroyés. Les permis A sont attribués par décret simple après consultation du Conseil des mines (art. 9), les permis B par le·a préfet·e (art. 10). En pratique, le permis A, dont la procédure est plus lourde, sera peu utilisé. Lorsque durant les années 1990, de grandes entreprises minières investissent en Guyane, elles créent des filiales françaises afin d'obtenir des autorisations personnelles minières et détiennent ensuite essentiellement des permis B (Orru, 1998, p. 154).

Le « droit de suite », c'est-à-dire le droit pour un·e détenteur·rice de permis de recherches d'obtenir en exclusivité un titre d'exploitation sur la zone concernée, est assuré par l'article 11. Il stipule que le·a titulaire du permis de recherches fournissant preuve de l'existence d'un gisement a droit à un titre d'exploitation. Ce titre peut être un permis d'exploitation (PEX), accordé pour maximum 4 ans, renouvelable, pour une surface carrée et peu étendue, ou une concession, cette dernière étant accordée sans date limite, sur une surface rectangulaire. Le premier est octroyé par arrêté du ministre en charge des mines, la deuxième par décret en conseil d'État (art. 11). Le gouvernement du sous-sol guyanais, l'accès à ses ressources est sous le contrôle direct de l'État central et les décisions se prennent dans les plus hautes instances de l'État. Ainsi, ce que souligne le sénateur Roger Husson sur l'esprit du code minier métropolitain s'applique également au cas guyanais : « réserver à l'État un droit de contrôle, tant sur les recherches que sur le passage à l'exploitation proprement dite, après la découverte du gisement » est l'une des principales « idées directrices » inspirant le régime minier (Husson, 1993). Le décret d'application stipule que les demandes de titres sont systématiquement examinées par le service des mines de la Guyane (art. 34, 35, 52, 66-71, n°56-1039). Par ailleurs, les demandes de permis A, de PEX et de concessions nécessitent toutes une consultation du conseil général des mines (34, 35, 52, 71 du n°56-1039). Dans les deux cas, ce sont donc des ingénieur·es issu·es du corps des mines qui sont en charge de l'instruction des dossiers. Notons également que l'État cherche à s'approprier les connaissances du sous-sol produites par les entreprises. Ainsi, il leur est obligatoire de communiquer les résultats des levés géophysiques au chef du service des mines (art. 37, décret n°55-586).

Les travaux miniers sont soumis à déclaration (art. 38), et ne nécessitent pas d'autorisation comme c'est le cas aujourd'hui pour les travaux importants. Concrètement, cela signifie qu'en théorie, les entreprises peuvent effectuer n'importe quelle action (légale) sur le milieu. L'État se donne le droit de prendre des mesures en cas de dangers, mais l'absence d'autorisation signifie que l'on ne cherche pas systématiquement à évaluer et contraindre l'action des producteur·rices d'or. Des mesures peuvent être

prises « en vue de prévenir ou de faire disparaître les causes des dangers que leurs travaux feraient courir à la sécurité publique, à l'hygiène des ouvriers mineurs, à la conservation de la mine ou des mines voisines, des sources, des voies publiques » (art. 39). C'est uniquement dans ce cas que les questions sanitaires et environnementales, réduites à la prise en considération de l'état du réseau hydrique, sont prises en considération et éventuellement contraignantes. Une « enquête » est organisée dans le cadre des demandes de concession. Durant deux mois, le public peut se rendre aux bureaux du chef du service des mines pour consulter le dossier de demande. Les oppositions peuvent être notifiées, par acte extrajudiciaire, au demandeur et au chef du service des mines (art. 67, décret 56-1039). Ces conditions de consultation sont à mettre dans le contexte guyanais où les infrastructures de transport sont très peu développées. Seule procédure de consultation prévue par le décret, on comprend qu'elle ne s'adresse non pas au public, mais essentiellement à une éventuelle concurrence avisée.

Les titres de recherche et d'exploitation peuvent être annulés dans certaines circonstances, notamment en cas de pratique d'activités minières illégales, mais également en cas d'inactivité (art.17). On reconnaît ici l'un des principes fondamentaux qui fondent le régime minier : la recherche d'une exploitation maximale des gisements. C'est également ce qui est visé par les critères d'octroi à l'autorisation personnelle minière et aux titres. Ainsi, concernant les demandes d'un permis A, d'au moins 20 permis B, d'un permis d'exploitation et d'une concession, le dossier doit inclure de « *la justification des capacités techniques et financières du demandeur [...] avec indication de ses activités antérieures, de la provenance et de la nationalité des capitaux dont il dispose* » (art. 27, 28 50, 64).

En résumé, la législation sur les mines guyanaises, qui ne sera pas modifiée avant la fin des années 1990, cadre les activités minières selon différents principes directeurs : un droit de contrôle sur l'accès aux ressources minérales par l'État incarné notamment par une instruction des dossiers effectuée par des ingénieurs-es du corps des mines en Guyane et à la capitale, une prise de décision sans transparence au sommet de l'État et l'exploitation maximale des gisements. Dans cette optique, le gouvernement de la mine souhaite non pas le développement de l'exploitation aurifère en général, mais son développement *industriel* uniquement. C'est déjà le cas durant l'époque coloniale et cela constitue le principe directeur du gouvernement du sous-sol guyanais. Outre la nouvelle législation que nous venons d'exposer, une institution dédiée est également créée pour répondre à cet objectif, le Bureau Minier Guyanais.

Suite à la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement décide de procéder à des nationalisations dans le secteur de l'énergie et de soutenir l'exploitation des ressources minérales dans les territoires contrôlés par la France en créant des organisations publiques. Outre le renforcement de services des mines dans certaines colonies, sont mis en place, sur le modèle marocain déjà expérimenté, trois Bureaux miniers (Bourrellet & Lespine, 2008). Ces bureaux ont pour mission de produire des connaissances sur le sous-sol et les gisements repérés et éventuellement de participer à des activités d'exploitation. C'est ainsi que sont créés en 1948 le Bureau Minier de la France d'Outre-mer, actif dans différentes colonies et en Nouvelle-Calédonie, et le Bureau de Recherches Minières de l'Algérie, puis le Bureau Minier Guyanais l'année suivante. Le Bureau Minier Guyanais (BMG) a le statut d'établissement public à caractère

industriel et commercial (EPIC)<sup>88</sup>. S'il s'inscrit dans une stratégie nationale de sécurisation des approvisionnements en métaux, le BMG joue également un rôle politique dans l'ancienne colonie. La situation économique de la Guyane, à la veille de la départementalisation, s'est fortement dégradée suite à la Deuxième Guerre mondiale et surtout suite au déclin de la production aurifère sur laquelle repose jusqu'alors l'économie guyanaise. Les élites guyanaises appellent régulièrement la France à investir dans les infrastructures afin de permettre une exploitation intensifiée des ressources naturelles du territoire (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 136). Il s'agit donc pour le gouvernement de mettre en scène, d'une certaine manière, son action d'influence sur l'économie, sa capacité à la dynamiser :

*« Le statut départemental veut se présenter comme un changement radical par rapport au statut colonial. Pour que cette volonté soit crédible, il ne suffit évidemment pas de changer les noms des divers organismes administratifs, ni même d'en créer quelques autres ; il faut aussi jouer, au moins en apparence, sur la structure politico-économique du pays. C'est justement ce à quoi correspond le premier grand projet de mise en valeur des ressources minéralogiques du sous-sol guyanais » (Jolivet, 1982, p. 184).*

On l'a dit, suite à la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement souhaite relancer les économies des territoires ultramarins misant sur l'exploitation à grande échelle des ressources naturelles. Dans le cadre de deux plans de planification de l'économie (1947-1953 puis 1954-1957), on décide notamment de procéder à une évaluation des potentiels miniers. On vise le développement de l'exploitation industrielle de l'or et de la bauxite<sup>89</sup>. Le BMG doit piloter ce tournant : il a pour objectif de soutenir le développement d'une filière industrielle et « rationnelle » en Guyane. Il doit mener des prospections pour attirer des entreprises d'exploitation et ensuite leur apporter un soutien technique (Thabouillot, 2016, p. 406). Autrement dit, cette stratégie suppose de mettre le développement économique de la Guyane entre les mains de grandes entreprises minières et dépend de l'intérêt qu'elles démontrent pour la Guyane (Jolivet, 1982, pp. 184, 200). Son objectif prioritaire est l'exploitation de l'or (Picot, 1995, p. 22). Le BMG trouve facilement de la main-d'œuvre : les anciens orpailleurs, qui ne peuvent plus légalement travailler suite à la suppression des licences individuelles de seconde catégorie et dans un contexte, précédemment évoqué, peu propice à l'orpillage, se font embaucher au BMG (Jolivet, 1982, p. 182; Melun & Le Bihan, 2020, p. 31). Le Bureau, soutenu par l'Office de la Recherche Scientifique et Technique en Outre-Mer<sup>90</sup> qui entreprend la première cartographie géologique, à l'échelle 1/100 000, de la Guyane, s'emploie à produire des connaissances sur la géologie guyanaise. De grandes concessions sont accordées au BMG afin d'y mener des recherches. Il explore près de 20 000 km<sup>2</sup> dans des zones où la présence d'or est connue, mais également dans de nouveaux secteurs. Toutefois, le BMG ne parvient

---

<sup>88</sup> Dans ce mouvement, le Bureau de Recherches Géologiques et Géophysiques, compétent pour la métropole, est transformé en EPIC et prend le nom de Bureau de Recherches Géologiques Géophysiques et Minières. Suite à l'indépendance de nombreuses colonies, ces quatre bureaux, qui ont tous leur siège à Paris, fusionnent et deviennent en 1959 le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) (Bourrelier & Lespine, 2008). Six années plus tard, le centre technique et scientifique du BRGM s'ouvre à Orléans.

<sup>89</sup> La bauxite est une roche sédimentaire contenant de l'alumine et de l'oxyde de fer, notamment utilisée pour produire de l'aluminium. Le Guyana et le Surinam sont d'importants producteurs de bauxite à l'échelle mondiale.

<sup>90</sup> L'Office de la recherche scientifique d'outre-mer devient l'Institut français d'Amérique tropicale en 1950, puis l'Office de la recherche scientifique et technique d'outre-mer (Orstom) en 1954 et enfin l'Institut de recherche pour le développement (IRD) en 1998.

pas à insuffler la dynamique espérée auprès des sociétés minières et aucun projet industriel d'exploitation d'or ne voit le jour (Orru, 2001, p. 420). Des projets d'exploitation de gisements de bauxite mis en évidence par le BMG apparaissent bien à la fin des années 1940 puis dans les années 1970, ils sont toutefois néanmoins abandonnés avant d'entrer dans la phase d'exploitation (Jolivet, 1982, pp. 208-209; Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 185). Finalement, la dégradation de la situation économique et la baisse du cours de l'or mettent un terme aux recherches du BMG dans les années 1960 (Picot, 1995, p. 22).

En résumé, l'orpillage étant liquidé tandis qu'aucun projet industriel n'est envisagé, « *reste [alors] ouverte la question cruciale de la reconversion de l'économie guyanaise* » (Jolivet, 1982, p. 184). En effet, aucune production locale d'ampleur ne parvient à se développer en dépit de différentes tentatives étatiques de stimuler le développement industriel de filières extractives. Les prospections, le soutien technique, l'aide au crédit, et les mesures de défiscalisation<sup>91</sup> restent sans effet. Dans ce contexte, le secteur public prend un poids très important dans l'économie. Dans la Guyane départementalisée, un important appareil administratif se met en place. On compte notamment les services de la préfecture et du conseil général, les forces armées et de police, des services judiciaires (les tribunaux administratif, de commerce, de grande instance, un conseil de prud'hommes) et l'ensemble des services de l'État (telles les directions départementales d'agriculture ou de la sécurité sociale). Rapidement, dans le difficile contexte d'après-guerre, le secteur public devient dominant dans l'économie guyanaise. Il emploie 36 % de la masse salariale en 1959 (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 186). Durant la période coloniale, les revenus et les infrastructures dépendent de la production. Dans la Guyane départementalisée, cette corrélation entre production et niveau de vie disparaît. Dorénavant, le transfert de fonds publics porte l'économie guyanaise et augmente les importations. La balance commerciale reste négative. À l'image des autres territoires ultramarins caractérisés par « *les massifs transferts financiers publics métropolitains qui maintiennent littéralement ces économies sous perfusion* », l'économie guyanaise est très liée aux stratégies politiques de l'État central et fonctionne comme une économie de transfert (Carroué, 2013, p. 186). L'implantation du centre spatial à Kourou dans les années 1960, qui bouleverse la société et stimule l'économie, ne viendra que partiellement changer la tendance.

### ***2.3. L'installation des activités spatiales, un tournant pour l'économie... sans développement endogène***

Suite aux accords d'Évian, le centre spatial français situé à Hammaguir en Algérie doit être évacué. Le Centre National d'Études Spatiales (CNES) se met en quête d'un nouvel endroit pour y établir une nouvelle base spatiale. Pour des raisons de stabilité politique et de localisation géographique, notamment son éloignement des zones sujettes aux tremblements de terre et aux cyclones, le CNES conseille la Guyane. Pour le gouvernement, l'implantation de la base spatiale en Guyane permet à la fois de répondre aux besoins de la France et aux besoins de développement des Guyanais-es alors que « *le "décollage"*

---

<sup>91</sup> Un régime fiscal spécial, établi en 1958 par décret (n°58-558), doit encourager l'implantation d'entreprises minières. Il est étendu en 1960 aux entreprises agricoles, forestières et industrielles (décret n°60-1368). Différentes mesures de ce type seront ensuite prises. La stratégie de la défiscalisation pour soutenir les investissements reste une constante dans les départements d'outre-mer.

*annoncé [à la départementalisation] semblait avoir été envoyé aux calendes grecques* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 188). Il décide d'établir le centre spatial guyanais (CSG) à Kourou en 1964 et présente son choix comme un tournant décisif pour l'économie guyanaise. L'année suivante commence la construction d'infrastructures : construction d'un imposant pont sur la rivière Kourou, aménagement de l'aéroport de Cayenne et d'un port en eaux profondes, élargissement et renforcement de la route entre Kourou et Cayenne, amélioration du port de Cayenne, construction du port du Dégrad-des-Cannes (Piantoni, 2009, pp. 99-100). On prévoit également des équipements pour accueillir les futur-es travailleur-ses dans la ville de Kourou modernisée qui avec ses hameaux ne compte alors que 660 personnes<sup>92</sup> (Granger, 2010, p. 131; Théry, 2015, p. 225). Basé sur espace de 950 km<sup>2</sup> et ayant engendré de nombreux aménagements, le spatial joue un rôle prépondérant dans l'aménagement du littoral. Kourou devient l'un des centres névralgiques du pays.

En 1968, la première fusée est lancée. L'Agence spatiale européenne (ESA) s'y établit durant la décennie suivante. La Guyane devient le premier site de lancement de satellites à usage commercial du monde (Granger, 2010, p. 128). En quelques années, Kourou devient « *port spatial européen* » (CNES, 2018). Au vu du faible développement des structures productives guyanaises et des importants investissements du spatial, ce secteur prend une place considérable dans l'économie. En 1990, les activités spatiales correspondent 49,8 % de la production totale du territoire et 28,3 % du PIB guyanais (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 189). Un quart des actif-ves travaille directement ou indirectement dans le spatial ou encore via les activités induites (ibid., 190). Cela signifie qu'un cinquième de la population vit du spatial. Un emploi au CSG signifie 4,4 emplois en Guyane où un tiers des entreprises travaillent en partie ou entièrement pour le spatial (Granger, 2010, p. 132). Sans contester ses effets d'entraînement sur l'économie à court terme, l'industrie spatiale est toutefois peu intégrée au territoire. Si la moitié des salarié-es du site sont guyanais-es, les emplois pourvus sont généralement les moins qualifiés (ibid., p. 128). Le CSG sous bien des aspects s'assimile à une enclave économique (ibid., p. 130; Piantoni, 2009, p. 100). Le CNES, l'ESA et Arianespace siègent en Île-de-France : « *démonstration du pouvoir national, de sa grandeur toute gaulliste et du progrès technologique dont il est porteur* », le CSG incarne davantage le développement métropolitain que guyanais (Piantoni, 2009, p. 100). Alors que les autres secteurs peinent à décoller, « *l'implantation de l'industrie spatiale n'a donc pas fondamentalement modifié les caractères de l'économie guyanaise, qui reste encore à plus de 80 % tributaire du secteur public, national ou local* » (Granger, 2010, p. 134). Pour autant, elle permet stimuler certains secteurs, tels la restauration, le BTP ou l'agriculture.

À la fin des années 1960, c'est notamment sous l'impulsion du spatial qui fait croître le marché intérieur, mais aussi grâce à l'arrivée d'agriculteur-rices venant des Antilles et des pays limitrophes, que le secteur agricole va se développer. Une agriculture aux techniques dites modernes et destinée à la commercialisation (et non plus essentiellement à assurer la subsistance au sein de la cellule familiale) se met en place, tendance perdurant jusqu'aujourd'hui. L'État tente d'accélérer la transformation de l'agriculture par un projet de grande ampleur, le Plan Vert, lancé par Jacques Chirac en 1975 (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, pp. 192-194). En fait, le Plan Vert est pensé pour industrialiser les départements d'outre-mer et faire démarrer la « *départementalisation économique* » pour reprendre le

---

<sup>92</sup> Elle en compte 13 873 en 1990 (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 232), 24 903 en 2019 (Insee, 2023).

terme du président Valéry Giscard d'Estaing. En effet, le niveau de vie des Ultramarin-es s'est largement amélioré – bien que fort éloigné de celui de la métropole et de manière inégalement réparti sur le territoire –, ce qu'on analyse a posteriori comme une « départementalisation sociale », mais force est de constater que le volet économique connaît peu d'avancées<sup>93</sup> (Jolivet, 1982, p. 228). Dans le cadre du Plan Vert, on vise l'installation d'usines à papier dans les DOM. Celles-ci seraient alimentées par le bois de la forêt guyanaise. Ce projet est accueilli avec méfiance, suite aux précédents échecs des plans de modernisation issus de l'État central. Les élu-es le rejettent en bloc (Piantoni, 2009, p. 102). Et effectivement, ce plan s'avère très vulnérable : il est abandonné lorsque les cours internationaux de la pâte à papier chutent. Le volet agricole est cependant maintenu. Des agriculteur-rices du Plan Vert issu-es de métropole, des Antilles, de la Réunion, de la communauté Hmong du Laos, du Surinam et de Guyane participent au programme. Le Plan Vert, orienté sur « *le principe de la localisation des sites sur la frange littorale et d'une migration familiale métropolitaine et domienne* », n'est pas sans rappeler de précédentes tentatives de mise en valeur de la période coloniale (ibid., p. 93). Il s'agit d'ailleurs le dernier plan articulant migration et développement de la production guyanaise (ibid., p. 101). Avec l'appui financier et technique de l'État, un front pionnier s'ouvre dans des savanes et des zones forestières de l'Ouest pour y installer de grandes exploitations. On vise essentiellement l'élevage et la production de riz. Le Plan Vert atteint certains de ses objectifs, telle la croissance de la production de viande locale, et le secteur agricole prend une place plus importante dans l'économie guyanaise. Il continue néanmoins de connaître de nombreuses difficultés et est très loin d'assurer l'autonomie alimentaire de la Guyane<sup>94</sup>.

#### ***2.4. Maintien d'une structuration asymétrique du territoire***

En 1949, Saint-Laurent-du-Maroni devient commune et sous-préfecture : le maillage du littoral est alors normalisé au regard des normes métropolitaines. La départementalisation signifie en effet également la mise en place de nouveaux rapports à l'espace : une « *politique de maillage et d'intégration territoriale à l'État-nation* » se met en place (Ayangma, 2015, p. 100). Mais si le littoral est rapidement organisé sur la norme métropolitaine, avec une division administrative en 14 communes, l'Inini conserve son régime d'exception. Les élus guyanais, qui dès sa création s'opposent à l'Inini, demandent sa suppression. Toutefois, le statut de l'Inini n'est pas évoqué dans la loi du 19 mars 1946 faisant de la Réunion, Martinique, Guadeloupe et Guyane des départements d'outre-mer. L'Inini est une anomalie, une survivance de la colonisation. Un avis du Conseil d'État du 9 mars 1948 déclare ainsi illégal le maintien au sein du département d'une collectivité non soumise à la compétence du Conseil général. Mais la règle d'exception perdure et l'Inini reste sous contrôle direct de l'État. Elle est justifiée par une volonté de s'adapter aux particularités locales : le régime de l'Inini serait davantage protecteur des sociétés qu'on appelle alors tribales.

L'Inini devient un arrondissement en 1951. Il dispose d'un budget propre et est administré par le sous-préfet, qui habite à Saint-Laurent-du-Maroni. Le préfet reprend les fonctions du gouverneur de la période coloniale et contrôle le conseil d'arrondissement. Par arrêté préfectoral, on met en place des cercles

---

<sup>93</sup> À ce propos, voir la troisième partie intitulée « La situation départementale ou la reproduction masquée de la crise » de l'ouvrage *La question créole* de Marie-José Jolivet (1982).

<sup>94</sup> En 2004, la production locale couvre la moitié des besoins agroalimentaires du territoire.



municipaux en décembre 1952 qui permettent d’asseoir une présence étatique. Les cercles municipaux sont contrôlés par le sous-préfet qui désigne des administrateurs, en général des commandants de brigades de gendarmerie assignés à la commune ou au centre correspondant, pour contrôler les cercles sur place (Jolivet, 1982, pp. 197-198). On établit des chefs-lieux dans les cercles municipaux de taille importante. Les gendarmes rendent régulièrement visite aux communautés locales (Davy, Tritsch, & Grenand, 2012, paragr. 14). Autrement dit, la départementalisation n’a pas vraiment d’effet en Inini jusqu’à sa suppression. Celle-ci intervient en 1969.

Avec la suppression de l’Inini, il en revient de la crédibilité du discours décolonial porté par l’État français en Guyane : celle-ci est supposée être un gouvernement français à part entière, mais 90 % de sa superficie est soumise à un régime spécial qui est sans ambiguïté un vestige de la colonisation. Les élus font pression pour que l’Inini disparaisse, le Conseil général demande à ce que l’Inini intègre le département. L’enjeu est d’autant crucial que ce que l’on identifie comme les ressources naturelles dont l’exploitation doit permettre le développement économique – métaux et bois – sont situées en Inini<sup>95</sup>. Le décret du 17 mars 1969 met fin au régime spécial de l’Inini et acte la départementalisation de l’ensemble de la Guyane. Désormais toute la Guyane est géographiquement administrée sur le modèle métropolitain. Elle reste divisée en deux arrondissements, mais ceux-ci sont entièrement revus. Les deux arrondissements divisés par une limite nord-sud sont supprimés, deux nouveaux sont créés, cette fois autour d’une limite est-ouest. L’arrondissement de Cayenne, sur 50 000 km<sup>2</sup>, compte 36 500 habitants. Celui de Saint-Laurent, bien moins peuplé, regroupe 8 000 habitants sur une surface de 46 000 km<sup>2</sup> (Jolivet, 1982, p. 198). Le sous-préfet de l’Inini devient le sous-préfet de Saint-Laurent. La réforme de 1969 étend le régime communal à l’intérieur. On supprime les cercles municipaux et on crée des municipalités où on élit un maire<sup>96</sup>. Cinq communes sont créées : la Guyane comprend désormais 19 communes réparties en 16 cantons. D’après le géographe Stanislas Ayangma, « *le maillage communal du Sud marque l’appropriation de cet espace jusqu’alors capturé* » (2015, p. 101).

Cette nouvelle division entre est et ouest ne saurait cacher la profonde asymétrie entre la côte et l’intérieur construite depuis l’époque coloniale. Durant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle s’accroît une structuration spatiale déséquilibrée autour de trois pôles névralgiques où se concentrent la grande majorité de la population ainsi que les ressources économiques et financières : Saint-Laurent, Kourou et Cayenne (Piantoni, 2004, 2009). Les deux centres de l’Est, Cayenne et Kourou, éloignés d’une soixantaine de kilomètres, tendent à converger, notamment sous l’effet de la périurbanisation : le CSG résulte ainsi en « *la polarisation renforcée sur le littoral de la région de Cayenne* » (Granger, 2010, p. 132). À l’Ouest, sous l’effet de la guerre civile au Surinam de 1986 à 1992, qui fait de la Guyane une zone refuge pour de nombreux·ses Surinamais·es, et de la reprise de la production aurifère, Saint-

---

<sup>95</sup> Par ailleurs, il y a un enjeu électoral et économique pour des politiques guyanais. Les futures communes de l’intérieur n’ont pas de revenus. Les subventions qui leur sont en conséquence affectées par l’État en tant que communes françaises devant assurer leur fonctionnement et des investissements font l’objet de velléités de capture par des hommes politiques locaux (Jolivet, 1982, p. 199). Cela est d’autant plus vrai que le racisme et le mépris des Créoles envers les populations amérindiennes et bushinenge reste très important. Certains n’hésiteront pas à capter les fonds de l’économie de transferts des futures communes où les populations ne parlent alors pas français et ne sont absolument pas familières du fonctionnement de l’administration (Piantoni, 2008, p. 81).

<sup>96</sup> Le masculin s’impose ici, car il faudra attendre 2008 pour qu’une première femme soit élue maire en Guyane. Il s’agit de Fabienne Maturin, dans la commune de Saint-Georges-de-l’Oyapock.

Laurent-du-Maroni s'impose sur le plan politique et démographique dans les années 1990 (Piantoni, 2004, p. 346). En parallèle, tandis que la connexion routière entre Cayenne et la frontière brésilienne n'est établie qu'en 2003, la majorité des communes de l'Ouest et de l'intérieur ne sont accessibles que par voie fluviale ou aérienne.

Alors que la départementalisation est synonyme de promesse de progrès social et de développement économique, le bilan après quelques décennies est accablant pour l'État. Les échecs successifs de ses politiques économiques viennent éroder sa légitimité et en particulier le consensus autour de l'opportunité de la départementalisation.

## ***2.5. Fin du consensus assimilationniste et essor des revendications amérindiennes et bushinenge***

### *2.5.1. Émergence des revendications autonomistes*

La départementalisation est effet en grande partie justifiée par des arguments économiques. L'échec des différents plans de développement laisse place à la contestation. Ainsi, comme dans les autres départements d'outre-mer, le statut départemental commence à être remis en question dans les années 1950, alors qu'une vague d'indépendances caractérise le contexte international. Si les oppositions au pouvoir central sont moins vives qu'aux Antilles, un mouvement nationaliste naît dans les années 1950, des oppositions à la départementalisation se font entendre. Cette période marque le début de la contestation de l'idéologie assimilationniste, désormais condamnée dans certains groupes politiques comme « *instrument de l'aliénation du peuple guyanais* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 217). Les militant·es nationalistes sont tout d'abord peu nombreux·ses. Le nationalisme rencontre davantage d'adeptes dans les années 1970, les discours se radicalisent. De nombreux groupes de petite taille coexistent, mais tous se retrouvent autour d'un nouveau mot d'ordre : l'indépendance. Le diagnostic de la départementalisation qu'ils établissent est sans appel : « *l'assimilation s'était traduite par l'émergence d'une société malade, souffrant de complexe d'infériorité, d'aliénation culturelle et de dépendance économique génératrice d'une mentalité collective « d'assistés »* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 265). Au-delà des questions de domination politique, le mouvement décolonial permet l'émergence de revendications culturelles. Politiques, intellectuel·les, artistes travaillent à la valorisation de la culture créole (ibid., p. 218). À l'image d'autres descendant·es de peuples colonisés et mis en esclavage dans le monde, les Créoles connaissent un phénomène de dévalorisation collective de soi qui s'est établi au profit de la culture métropolitaine blanche et bourgeoise. Il s'agit également pour une partie de ce mouvement nationaliste de déconstruire les rapports de domination qui se sont installés avec les populations autochtones<sup>97</sup> pour créer les fondements d'une identité guyanaise décolonisée.

---

<sup>97</sup> Piantoni, à l'image d'autres auteur·rices de sciences sociales telle Marie-José Jolivet, décrit la société guyanaise à la départementalisation comme « *verticale et hiérarchisée sur le degré d'assimilation des valeurs occidentales et sur leur adhésion* ». Il ajoute : « *De manière assez claire jusqu'au début des années 1970, elle se déclinait selon une stratification ordonnée prolongeant la logique coloniale : les cadres de l'administration d'État - résurgence des colons « blancs » - étaient par définition au plus haut niveau, les Créoles – petite bourgeoisie coloniale, puis employés administratifs – se situaient en second rang, et les Marrons et Amérindiens – passant successivement de*

À la fin des années 1970, ces groupes sont majoritairement disparus. Toutefois, le discours indépendantiste percole sur la scène politique guyanaise. Ainsi, l'Union des travailleurs guyanais (UTG), ancienne antenne locale de la CGT qui s'en sépare en 1967 (tout en en restant proche), adopte ce mot d'ordre au début des années 1970. Le Parti Socialiste guyanais (PSG), créé en 1956 et déjà porteur d'un discours autonomiste, déclare envisager à long terme la création d'un État guyanais lors de son congrès de 1979 (ibid., pp. 258-266). D'après l'historien Serge Mam Lam Fouck, la population guyanaise est toutefois majoritairement hostile à l'idée d'indépendance. Les mouvements autonomistes et surtout indépendantistes, bien que généralement non violents<sup>98</sup>, inquiètent le pouvoir central. Il met différentes stratégies en place. La politique sociale s'intensifie. Entre 1962 et 1966, on triple par exemple les allocations familiales (Piantoni, 2009, p. 105). Par ailleurs, l'État mobilise son appareil répressif, des militants sont emprisonnés dans les années 1970-1980 (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 266). Peu relayés dans l'ensemble de la société guyanaise, les revendications indépendantistes s'effacent quasiment de l'espace public et les groupes indépendantistes disparaissent avec les lois de décentralisation de 1982 (Granger, 2010, p. 135). La décentralisation octroie de nouvelles compétences aux élu·es de la région et leur en donne les moyens financiers. En conséquence, le rapport à la métropole s'en trouve apaisé. Toutefois, les revendications d'autonomie vis-à-vis de l'État central font depuis partie des éléments constitutifs du registre discursif classique des élu·es guyanais·es. Alors que le progrès économique justifie la départementalisation dans le discours des élites locales, il va dorénavant alimenter les discours autonomistes.

### 2.5.2. Essor des luttes autochtones

Les Amérindien·nes portent également des revendications culturelles et politiques. Elles croissent au fur et à mesure que les autorités prennent des mesures assimilationnistes. Ces dernières s'accroissent à la disparition de l'Inini. Sous régime spécial, cet arrondissement s'assimile à un protectorat (Jolivet, 1982, p. 198). Les populations amérindiennes et bushinenge ne sont pas reconnues citoyen·nes français·es. Elles conservent leur autonomie, les gendarmes n'intervenant que lorsqu'un crime ou délit impliquant des individus de l'extérieur a lieu (ibid.). On l'a dit, les mineurs sont la première préoccupation de l'Administration lors de la création de l'Inini : il s'agit d'améliorer la sécurité et de collecter les taxes sur l'or (Thabouillot, 2016, pp. 805-806). La quasi-disparition de l'orpaillage et la croissance démographique des populations autochtones changent la donne. Ces dernières deviennent les destinataires principales du travail des fonctionnaires de l'Inini. Les relations entre chefs coutumiers et administration s'institutionnalisent. Progressivement, on passe « à un travail de gestion administrative de proximité avec la collaboration entre fonctionnaires territoriaux et chefs coutumiers locaux, par village et non plus seulement par tribu » (ibid., p. 828). Une « politique de contact » est mise en place dans le but de créer une adhésion à l'Administration (ibid., p. 857). En 1950, on crée de nouveaux postes administratifs à Maripasoula (Maroni) et à Camopi (Oyapock), ce qui signifie une présence permanente de l'État pour les Amérindien·nes et les Bushinenge (Davy et al., 2012, paragr. 14). Un dispensaire

---

« sauvages », puis « primitifs », à « populations tribales » – figuraient au bas de cette échelle [Chérubini, 1985 [b]]. Les immigrés des années 1950-1970, pour autant qu'ils soient des groupes reconnus - Chinois, Syro-libanais, Brésiliens - s'intercalaient entre les Créoles et les « populations primitives » » (Piantoni, 2008, pp. 121-122)

<sup>98</sup> Des actions violentes ont néanmoins lieu. On compte des destructions matérielles et même l'explosion de bombes, faisant un mort (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 266).

ouvre la même année à Camopi, puis une école. Dans les années 1960, on tente, avec un succès mitigé, de regrouper des communautés amérindiennes en villages. Les chefs autochtones sont nommés capitaines. Leur titre de capitaine leur est formellement assigné lors d'une cérémonie à Cayenne. Ils reçoivent des cadeaux et un habit militaire (ibid.). Ces maladroites tentatives d'institutionnalisation de reconnaissance des populations autochtones rencontrent encore peu de résistance. Par ailleurs, la chute démographique est mise à l'arrêt grâce à l'assistance médicale apportée. La tendance s'inverse même dans les années 1960 et la croissance démographique est toujours actuelle depuis (ibid.).

Le découpage administratif suite à la disparition de l'Inini ne respecte pas la répartition des espaces coutumiers des peuples autochtones. Les structures des communautés sont fortement déstabilisées par la disparition de l'Inini et la réorganisation administrative (Piantoni, 2008, p. 81). Par ailleurs, la politique assimilationniste à l'égard des populations autochtones s'accélère dans les années 1960. La politique de « francisation », pour reprendre le terme du géographe Jean Hurault débute déjà quelques années auparavant. Dès 1964, l'Administration octroie des cartes d'identité, « *dans un contexte national de normalisation administrative par le haut des différents départements d'outre-mer* » (Guyon, 2013, p. 60). La politique de francisation s'accélère néanmoins avec la disparition de l'Inini, contre laquelle s'opposent d'ailleurs des ethnologues tel Claude Lévi-Strauss (ibid., p. 62). À titre d'illustration, les mesures d'intégration de l'État sont ainsi résumées pour le village de Camopi :

*« Camopi devint en 1969 la deuxième commune de France par sa superficie. Le cadre de la partie qui allait se jouer était établi. De 1969 à 1987, vont se succéder la création de la commune de Camopi, l'élection d'un maire, l'établissement chaotique d'un état civil, la participation aux élections locales, nationales et européennes, la sédentarisation de la population accélérée par une première phase de construction de Logements Très Sociaux, l'ouverture d'une école à Trois Sauts, l'envoi des enfants au home religieux de Saint-Georges, l'octroi des Allocations Familiales et pour finir, en 1987, celui du RMI (Revenu Minimum d'Insertion). En 1990, les Wayãpi et les Teko étaient entrés de plain-pied dans la modernité »* (Davy et al., 2012, paragr. 17).

Les mesures de francisation bouleversent les structures sociales des groupes autochtones, entraînant sédentarisation et intégration à l'économie marchande. Des pratiques assimilationnistes participent à l'éradication, ou du moins l'invisibilisation et la dépréciation, des cultures locales. On assigne par exemple des noms et prénoms aux personnes amérindiennes et bushinenge (Guyon, 2013, p. 61), tandis que les homes, des pensionnats catholiques partiellement financés par l'État, pratiquent de brutales politiques d'assimilation et d'évangélisation à l'encontre des enfants autochtones<sup>99</sup>. Par ailleurs, le second cycle de l'or signifie l'arrivée de milliers de mineurs, dont beaucoup dans l'illégalité, dans des zones habitées par des groupes autochtones (Davy et al., 2012, paragr. 22). Ces derniers sont les premières victimes des impacts sanitaires de l'utilisation de mercure pour l'extraction de l'or.

Face aux différentes pratiques de marginalisation et de négation de l'identité culturelle des communautés, et dans un contexte international de reconnaissance croissante des cultures autochtones et des violentes mesures d'éradication subies, la résistance autochtone prend son essor (Mam Lam Fouck

---

<sup>99</sup> À l'heure où nous écrivons ces lignes, un processus de justice transitionnelle est à l'étude (Reuge, 2023).

& Anakesa, 2018, p. 223). Autrement dit, en conséquence des politiques assimilationnistes, la critique de l'État français en Guyane est portée par de nouveaux·elles acteur·rices autochtones depuis les années 1980. Ceux-ci sont essentiellement amérindien·nes, les leaders bushinenge ayant davantage de difficultés à se fédérer<sup>100</sup>. L'élite amérindienne contestatrice émerge d'abord sur le littoral, au sein de la communauté kali'na dans le village d'Awala-Yalimapo, où la politique de francisation est plus récente (Guyon, 2013, p. 62). En 1981 est créée l'Association des Amérindiens de Guyane française (AAGF). Le premier rassemblement des Amérindien·nes, le Congrès des Amérindiens de Guyane, a lieu en 1984 à Awala. Le mouvement amérindien se concentre sur deux objectifs principaux : la reconnaissance du droit des peuples amérindiens à être des acteurs à part entière de la vie politique et culturelle de la Guyane, et la reconnaissance d'un droit à la terre (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 223). La volonté de voir reconnaître leur souveraineté sur leurs territoires s'incarne dans la revendication pour un droit de propriété collective. Ce faisant, le cadrage de la lutte amérindienne guyanaise s'inscrit dans les justifications mobilisées à l'international (Guyon, 2013, p. 63). Cette focalisation sur la question du territoire, de l'accès au foncier connaît certains succès auprès de l'État. Ainsi, un décret ministériel de 1987 délimite des Zones de Droit d'Usage Collectif (ZDUC). Les ZDUC sont destinées à l'usage collectif d'activités traditionnelles en matière de chasse, pêche, cueillette et agriculture (Sur cette thématique, voir Davy, Filoche, Guignier, & Armanville, 2016; Davy et al., 2012; Filoche, Davy, Guignier, & Armanville, 2017; Jolivet, 2005).

Depuis les années 1980, les Amérindien·nes et dans une moindre mesure les Bushinenge, gagnent donc en visibilité dans la société guyanaise. Cet essor, qui ne doit pas être surestimé au regard des actuelles conditions de vie des groupes autochtones, s'accompagne d'une relative diminution de la domination de la communauté créole. À la départementalisation, les Créoles composent l'élite politique. Leur pouvoir est assuré par leur capital économique et culturel et leur intériorisation de l'idéologie assimilationniste qui hiérarchise alors la société. Au début des années 1960, les Créoles représentent environ 70 % de la population guyanaise (que le recensement de 1961 estime à 33 295 habitant·es) (Elfort, 2002, p. 31). Avec l'arrivée de nombreux·ses migrant·es, majoritairement en provenance d'Haïti, du Brésil, du Surinam et du Guyana depuis les années 1970, et la croissance démographique des groupes noirs-marrons et amérindiens, les Créoles perdent quelque peu de leur prééminence (Granger, 2010, p. 130). Alors que les migrant·es orpailleur·ses du premier cycle de l'or tendaient à s'intégrer aux Créoles, « *la société guyanaise se créolise moins et se compose désormais de groupes séparés et désignés par leur origine* » (Guyon & Pommerolle, 2010, p. 39). À la fin des années 1990, des communautés importantes se sont alors constituées : haïtienne (15 %), brésilienne (12 %), surinamaïse (6 %), chinoise (6 %), guyanaïenne (4 %), hmongs (1 %) (Elfort, 2002, p. 31). Malgré la baisse de leur poids démographique et une perte de domination, les Créoles, « *relais du pouvoir métropolitain* », parviennent dans l'ensemble à maintenir en haut de la hiérarchie sociale guyanaise (Jolivet, 2005, p. 238). Par exemple, ils occupent la majorité des positions de pouvoir non occupées par des métropolitain·es dans les institutions guyanaïses. Quant au pouvoir métropolitain, il reste, en tant qu'« *arbitre des litiges intercommunautaires* », important (ibid.).

---

<sup>100</sup> « *L'absence de mouvement unitaire et la faible visibilité des leaders noirs-marrons par rapport aux leaders amérindiens* » s'expliquent, d'après la politiste Stéphanie Guyon, « *par les inégalités de ressources scolaires entre eux et par l'efficacité symbolique de la revendication de l'autochtonie, concept légitimé et institutionnalisé sur la scène internationale* » (Guyon, 2013, p. 62).

## ***2.6. Le deuxième cycle de l'or : essor d'un secteur ingouvernable***

### *2.6.1. La reprise des activités aurifères*

Un deuxième cycle de l'or fait ses premiers pas dans les années 1970 (Picot, 1995, p. 22). Différents facteurs expliquent cette évolution. L'abandon de la parité or-dollar entraîne immédiatement une forte augmentation du cours de l'or et donc des investissements dans le secteur. Les chocs pétroliers de 1973 et de 1979 participent également à la hausse considérable du prix des métaux : entre 1970 et 1980, le cours de cours de l'or augmente de 1750 % (Melun & Le Bihan, 2020, p. 34). En Guyane, des PME multiplient les sites d'exploitation dans les années 1970 et surtout 1980. Elles reprennent l'exploitation d'anciens placers, amenant de nouvelles techniques et de la main-d'œuvre. La tendance s'accélère dans les années 1980. De 1980 à 2000, la production passe de 0,1 tonne à plus de 3,5 tonnes (ibid., p. 34). Jusqu'alors, l'augmentation du prix des carburants suite aux chocs pétroliers avait freiné la production d'or. Une nouvelle ruée débute au Brésil avant de rapidement s'étendre au plateau des Guyanes, tandis que la production augmente dans l'ensemble du continent latino-américain. Les activités aurifères guyanaises sont relancées par des Brésilien·nes, qui amènent de nouvelles techniques d'exploitation (Orru, 1998, p. 157). On ne parle alors plus d'orpillage, mais d'exploitation artisanale. Des exploitations de petite ampleur s'établissent le long des fleuves de la Guyane, des barges sont installées partout le long de l'Oyapock, de l'Approuague, du Sinnamary, de la Mana et du Maroni (Orru, 2001, p. 422).

Dans les années 1990, les sites d'extraction sur les terrasses alluviales, appelées « flats », et sur les flancs de colline se multiplient. Une mécanisation moderne stimule le secteur, l'utilisation de pompes et de moteurs thermiques, rapidement adoptée par les petit·es artisan·es et les PME, permettent d'augmenter largement la productivité des petites entreprises (Matheus, 2018, p. 15; Orru, 1998, p. 422). Durant cette décennie, la production décolle. La production annuelle officielle d'or passe de 0,3 t en 1986 à 2,8t en 1993 (Picot, 1995, p. 13) : elle retrouve son niveau du début du siècle. La Guyane est alors 50<sup>e</sup> productrice mondiale<sup>101</sup> (Taubira, 2000, p. 16). Les petites entreprises sont généralement dirigées par la bourgeoisie locale issue des communautés Aluku, un peuple bushinenge, et créoles (Orru, 1998, p. 152). Beaucoup d'employé·es sont alors des Brésilien·nes, des *garimpeiro-as*, dont une partie importante est en situation irrégulière. Les conditions de travail sont particulièrement rudes, les salaires sous les seuils légaux et la violence élevée (ibid., p. 153). Suite à l'amélioration des connaissances géologiques, de grandes sociétés minières se tournent vers le plateau des Guyanes. Au Guyana, au Surinam et au Venezuela, des gisements importants sont découverts. La société Guyanor, filiale du groupe britannique Golden Star Resources, débute une campagne de prospections en 1993. À sa suite, une dizaine de compagnies minières internationales investissent alors en Guyane (Taubira, 2000, p. 17). Leur arrivée est en partie due aux efforts du BRGM de dresser l'inventaire des ressources minérales de la Guyane.

---

<sup>101</sup> En 1998, 2 555 tonnes d'or sont produites dans le monde, 280 en Amérique latine (Taubira, 2000, p. 16).

### 2.6.2. Une politique favorable à l'industrialisation en profond décalage avec les pratiques sectorielles

Dans les années 1970, l'augmentation des cours des métaux motive l'État à investir dans la prospection afin d'inciter les investissements privés. La mise en œuvre d'un inventaire minier en métropole, en Guyane et dans les territoires d'Outre-mer est décidée en Conseil des ministres en janvier 1975 (Picot, 1995). L'inventaire guyanais est débuté par le BRGM en 1978 afin d'évaluer les ressources minérales et de découvrir de nouveaux gisements. L'inventaire minier, comme lors des prospections lancées dans les années 1950, est financé par le ministère de l'Industrie à hauteur de 250 millions de francs (Huchon, 1997). Il s'agit, là encore, de promouvoir leur exploitation par des entreprises minières (Picot, 1995, p. 101). L'inventaire se focalise dans un premier temps sur les métaux de base avant de se recentrer sur l'or à partir de 1980, suite à la hausse de son cours. L'inventaire se termine en 1995. Ses résultats permettent d'identifier de fortes similitudes entre la géologie guyanaise (en fait, l'ensemble du plateau des Guyanes) et celle de l'Afrique de l'Ouest dont le sous-sol est davantage connu et exploité. Une « parenté géologique » est établie entre ces deux régions, et redéfinissant le potentiel aurifère de la Guyane (ibid., p. 24).

Le BRGM considère l'inventaire comme un succès. Dans un de ses rapports sur la géologie guyanaise, produit à la demande du Service des Matières Premières et du Sous-Sol<sup>102</sup> (SMPSS) et intitulé *L'or en Guyane. Quel avenir pour l'an 2000 ?* on peut lire à propos de l'inventaire :

*« Son bilan est positif. Une quinzaine de « sujets » ont été proposés aux opérateurs miniers dans le domaine de l'or [...].*

*Au cours des cinq dernières années, de grosses sociétés minières ont manifesté un intérêt croissant pour la Guyane. C'est un des succès de l'Inventaire que d'avoir pu proposer des « sujets or » intéressants à développer aux opérateurs miniers. »* (ibid., pp. 22-24).

Puis, une deuxième phase d'analyses géophysiques est menée en 1996. L'ensemble des connaissances est rassemblé en 2001 dans la dernière version de la carte géologique de la Guyane au millionième. De nombreuses données sont mises à disposition des exploitant-es et du public (Melun & Le Bihan, 2020, p. 35). Et en effet, plusieurs entreprises internationales entreprennent des recherches plus poussées sur les gisements mis en avant par le BRGM. Elles se contentent essentiellement de mener des activités de recherches portant sur de l'or primaire. En d'autres termes, elles impactent peu la production. Toutefois, cette évolution signifie, si elle devait se concrétiser en projets d'extraction, le passage à une exploitation industrielle. L'engouement des entreprises internationales pour la Guyane est néanmoins modéré. Suite à la stabilisation du cours de l'or dans les années 1990, elles ne procèdent pas à des investissements importants, préférant se tourner vers d'autres régions amazoniennes où le rendement est plus élevé. Ainsi, au milieu des années 1990, la production d'or est menée à environ 75 % par des PME et 25 % par des petits artisans (ibid.).

---

<sup>102</sup> Le SMPSS rassemble en 1981 les différents bureaux qui composaient le service de la géologie, des minerais, métaux et matériaux de construction (G3M) de la direction des mines.

Il est à noter que la situation sur le terrain est loin de correspondre à ce que prévoit la loi. D'une part, on compte de nombreux cas d'exploitations aux pratiques illégales. D'autre part, l'administration, qui cherche à stimuler le développement du secteur, accorde sans difficulté des autorisations personnelles minières. Pour mémoire, ces autorisations autorisent uniquement à effectuer des prospections et à demander un titre minier et aucunement à procéder à des travaux miniers. À cette époque, des pratiques administratives « *laxistes* » mènent à « *l'attribution de titres miniers se faisant [...] dans un climat de complaisance vis-à-vis des opérateurs miniers* » (Oder, 2011, paragr. 21)<sup>103</sup>. Ainsi, à la fin des années 1990 à Maripasoula, commune la plus étendue de France :

*« Les chantiers d'orpaillage, lorsqu'ils ne sont pas clandestins, sont exploités dans le cadre d'une APM. [...] ce sont de véritables petites entreprises, employant en moyenne une dizaine d'ouvriers, qui se servent de cette autorisation légale de prospection pour tirer soit du fleuve (sur barge), soit du sol (sur flat), des dizaines de kilogrammes d'or chaque mois »* (Orru, 1998, pp. 160-161).

Beaucoup d'exploitant·es possèdent, en plus d'une A.P.M., une autorisation d'occupation des sols de l'ONF et un permis B. Les autres titres, permis A et titres d'exploitation, sont peu utilisés (Taubira, 2000, p. 18). En effet, la procédure d'obtention des permis d'exploitation et des concessions est inadaptée à l'exploitation artisanale. Une grande partie des exploitant·es n'est pas en capacité de démontrer la disposition des capacités techniques et financières demandées et travaille sans titre minier. L'absence de titre signifie que les exploitations ne sont pas localisées et ne peuvent être contrôlées par l'administration.

Beaucoup d'exploitations sont illégales et beaucoup sont semi-légales. Ce constat est notamment fait par la députée Christiane Taubira dans un rapport qui lui est commandé par le Premier ministre Lionel Jospin en 2000 sur l'état de la filière et son intégration au territoire :

*« les artisans demeurent pour la plupart, pour certains aspects de leur activité (titre d'exploitation, respect des normes d'hygiène ou d'environnement, fiscalité, charges sociales, achat de gasoil au Brésil ou au Surinam, main-d'œuvre en situation irrégulière, conditions d'emploi) dans l'illégalité. Certains chantiers, dont le nombre est évalué de 80 à 150 selon les sources, sont entièrement clandestins. Si les patrons des chantiers sont souvent guyanais (créoles sur l'Approuague ou l'Oyapock, alukus ou métropolitains sur le Maroni), la main-d'œuvre est essentiellement d'origine étrangère, souvent en situation irrégulière »* (ibid. p. 16).

La fin du XX<sup>e</sup> siècle marque en effet la généralisation de l'orpaillage illégal. Tou·tes les acteur·rices s'accordent sur le fait que la production non déclarée est très importante. L'un des facteurs de la clandestinité est, comme à l'époque du maraudage, une législation inadaptée. La loi favorise les grands projets miniers, elle ne prévoit pas d'encadrement pour les petites exploitations.

---

<sup>103</sup> Les accusations de corruption contre le service mine de la DRIRE, en charge de l'examen des demandes de titres miniers, sont courantes, en particulier jusqu'au début des années 2000. Par exemple, rappelons à ce propos qu'une information judiciaire est ouverte en 2009 pour « corruption active et passive et trafic d'influence » contre un de ses agents. À notre connaissance, l'enquête n'a néanmoins pas mené à une condamnation.



Nous l'avons mentionné, déjà à l'époque coloniale, l'État cherche à favoriser les grandes sociétés et voit d'un mauvais œil le travail des orpailleur·ses. On le voit, cette tendance perdure dans la Guyane départementalisée. En fait, ce constat est à comprendre comme le résultat d'une appréciation très négative des petit·es exploitant·es qui tend à perdurer à travers les périodes. Cette politique minière de l'État central qui tente de défavoriser, voire selon les périodes, d'interdire les petit·es orpailleur·ses, puis les petit·es artisan·es est une source de conflit avec les politiques guyanais·es. Pour mémoire, c'est déjà sous pression du Conseil général, dans les années 1920, que l'État autorise à nouveau l'orpaillage en créant un permis d'exploitation adapté. Dans la Guyane départementalisée, face à une politique pour le moins défavorable à l'encontre des petit·es producteur·rices, les élus guyanais remobilisent alors cet ancien slogan : « la mine aux mineurs » (Thabouillot, 2016, p. 407). Toujours est-il que malgré l'hostilité locale et bien qu'aucune exploitation industrielle n'ait jamais existé en Guyane, tous les espoirs de l'État central semblent depuis toujours tournés vers l'industrialisation aux dépens de l'artisanat. En parallèle, les orpailleur·ses et petits artisan·es sont pointé·es du doigt et jugé·es responsables du faible développement de la filière. Cet extrait du rapport précédemment cité du BRGM de 1995 sur la période de la bricole et de la maraude illustre parfaitement cette rhétorique :

*« Paradoxalement, la production d'or ne cessa de croître durant cette période et de 1901 à 1916 atteignit le plus souvent 3 voire même 4 tonnes par [...]. Cependant, cette production exceptionnelle masque un fantastique gâchis. Le retour aux techniques primitives, employées par des bricoleurs plus avides d'or grossier qu'intéressés par des méthodes d'exploitation rationnelles, et l'écrémage des gîtes qui s'en suivit portèrent un coup fatal à l'exploitation de l'or en Guyane. Dès 1920, les gîtes les plus riches avaient été écrémés, pillés et sans prospection pour assurer le relais, le déclin était inéluctable » (Picot, 1995, p. 20).*

Par ailleurs, c'est également dans l'objectif d'attirer des entreprises porteuses de projets industriels que l'inventaire est mené par le BRGM : « Cet effort [est] essentiellement orienté vers la mise en évidence de gisements primaires susceptibles de donner lieu à une exploitation industrielle » (ibid., p. 101). Considérant que les gisements d'or alluvionnaire et éluvionnaire ont été déjà beaucoup exploités au contraire de ceux d'or primaire, quasiment intacts, l'auteur du rapport sur l'avenir de la filière conclut : « ce sont les gisements primaires qui constituent l'avenir économique de la Guyane. [...] La mise en exploitation des gisements primaires est un enjeu majeur qui nécessite une forte capacité industrielle » (ibid. p. 84).

En 1997, Jean-François Merle, inspecteur général de l'agriculture, est commandité par le ministère de l'Outre-mer pour une mission sur les futures pistes de développement de la Guyane. Il justifie ainsi l'intérêt pour l'industrialisation de la filière :

*« Il faut avoir conscience que le redémarrage, au milieu des années 80, de cette exploitation [...] n'a de réalité que parce qu'elle se soustrait à toutes les règles fiscales et sociales ordinairement applicables en France. Même dans ces conditions de non-droit, le coût de la production de la tonne d'or reste très élevé au regard des cours du marché mondial.*

*Aussi, c'est vers un autre type d'exploitation, celle des gisements primaires, que se sont tournés depuis quatre ou cinq ans les regards et les espoirs* » (Merle, 1997, p. 57).

Malgré l'absence d'exploitation « efficace », le secteur aurifère reprend un rôle important dans l'économie guyanaise à la fin du XX<sup>e</sup> siècle et est synonyme d'espoir de futur développement pour beaucoup. Bien que la production ait presque cessé durant plusieurs décennies, la place du secteur de l'or n'a pas été comblée par une autre filière. En effet, la départementalisation est une période caractérisée par « *des échecs répétés des plans de développement économique* » (Ayangma, 2015, p. 93). Ceux-ci, visant le développement d'une économie productive privée et moderne, basée sur l'exploitation de ressources naturelles sont ancrés dans le même référentiel que durant la période coloniale, visant une production industrielle de ressources naturelles, à fort rendement et essentiellement destinée à l'exportation (Jolivet, 1982, p. 200; Piantoni, 2009, p. 94). Autrement dit, à un niveau idéal, le référentiel évolue peu et ne s'oppose pas au développement de la production d'or. En fait, l'économie guyanaise présente de fortes similarités avec d'autres pays latino-américains concentrés sur des productions extractivistes. L'économie guyanaise se caractérise en effet par une structuration encore largement marquée par la logique coloniale. Comme le résume Christiane Taubira, « *L'économie guyanaise est une économie de comptoir* » (Taubira, 2000, p. 13). Elle est largement conditionnée, à l'image des autres départements ultramarins, par la métropole.

Comme le souligne l'historien Mam Lam Fouck, « *Le fossé est encore grand entre le discours dominant englobant la Guyane dans l'univers industrialisé de l'Europe et les caractères de la production du pays* » (Mam Lam Fouck & Anakesa, 2018, p. 198). Or les besoins d'un développement autocentré se font particulièrement sentir à la fin du siècle. Une récession économique accompagnée de l'explosion démographique qui caractérise la société guyanaise depuis les années 1980 vient chambouler la Guyane départementalisée. Une politique des « grands chantiers », de 1988 à 1992, vise la création de nouvelles infrastructures, tels des établissements scolaires, des routes ou le barrage hydroélectrique de Petit-Saut. Mis à part ce dernier exemple, financé par le CNES, les chantiers sont en grande partie financés par des collectivités territoriales. Suite à la dépense de ces importants budgets, le conseil régional, le conseil départemental et la ville de Cayenne, soit les trois principales collectivités, connaissent une crise financière. Les programmes d'investissements sont fortement réduits, la commande publique diminue d'un tiers. Or les investissements publics avaient « *artificiellement « dopé » l'économie locale* » (Merle, 1997, p. 17). Les conséquences sur l'économie sont multiples : forte hausse du chômage<sup>104</sup>, crise du secteur bancaire et du BTP avec de nombreuses entreprises en faillite, précarisation sociale... (ibid.). Ainsi, la conjoncture économique engendre un contexte politique favorable au développement de la mine aurifère, porteuse d'espoir de développement. Toutefois, la fin des années 1990 marque également la montée en puissance des considérations environnementales. Dès 1992, la France annonce ainsi la création du futur Parc Amazonien de Guyane.

---

<sup>104</sup> Officiellement, le chômage passe de 15,3 % en 1982 à 21,4 % en 1998 (Piantoni, 2008, p. 115)



La départementalisation de la Guyane est porteuse d'espoirs de développement économique, toutefois l'action publique peine à construire de nouveaux fondements pour permettre le décollage attendu. Les premiers programmes économiques continuent tout d'abord de viser les secteurs primaires et rencontrent peu de succès. Si l'installation du secteur spatial dans les années 1960 permet de dynamiser les activités économiques, elle n'entraîne pas pour autant un développement économique autocentré. La suppression, tardive, de l'Inini n'engendre pas non plus une réorganisation du territoire. La présence étatique dans l'intérieur se renforce sans atteindre un contrôle effectif de l'espace. L'incapacité à répondre à l'impératif de croissance économique alimente les critiques contre le pouvoir central. Cette période est ainsi celle de la fin du consensus assimilationniste chez les élites créoles, qui revendiquent progressivement davantage d'autonomie. En parallèle, les populations autochtones, en particulier amérindiennes, subissent des politiques d'intégration sans précédent. Les luttes autochtones contre les efforts assimilationnistes de l'État, en faveur de la reconnaissance de leurs droits, notamment un droit à la terre, prennent alors leur essor.

Suite à la départementalisation, la législation coloniale de la mine est remplacée par un nouveau cadre. S'il reprend les grands principes du code minier national, il s'agit de règles spécifiques à la Guyane, maintenant ainsi un régime d'exception. Cette spécificité ne signifie pas pour autant que la politique est adaptée au contexte. Des prospections sont menées par le BRGM dans l'espoir d'impulser l'industrialisation du secteur tandis que la loi s'adresse à un secteur industriel, pourtant inexistant. Ceci se fait au détriment des orpailleur·ses, vu·es d'un mauvais œil par les dirigeant·es de l'État central. Pourtant, lorsque la production aurifère reprend à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, elle est essentiellement menée dans des exploitations de petite taille et aux faibles moyens techniques et financiers. En conséquence, le secteur reste ingouvernable pour l'État.

## Conclusion

Une lecture de l'histoire de la construction de la colonie guyanaise au prisme des activités aurifères nous éclaire sur les représentations contemporaines du secteur. Dans la lignée de la pensée impérialiste, l'invention du territoire guyanais se fait dans une représentation de l'espace conquis comme un espace de production de ressources. Différents programmes de développement économique tournés vers le secteur primaire et à destination de la métropole y sont conduits, oscillant entre échecs et succès relatifs. Dans les premiers temps, le littoral est pensé et colonisé comme une aire de production agricole. Des espaces de plantations sont aménagés sur le littoral pour y produire des cultures d'exportation à destination de la métropole. Les plantations reposent sur l'exploitation d'esclaves et l'abolition de l'esclave signifiera la quasi-disparition de ces exploitations agricoles. Le bagne, fruit d'ambitions de faire de la Guyane une colonie de peuplement, est alors le second véhicule de l'aménagement du littoral.

La « découverte » d'or en 1855 marque un tournant. L'exploitation aurifère va durablement marquer et structurer la Guyane à différents égards : spatial, sociopolitique et économique. D'une part, l'or contribue à la création de l'espace colonisé. Ainsi, les frontières du territoire se dessinent au gré de disputes avec le Surinam et le Brésil provoquées par la présence de gisements. À l'intérieur du territoire, les activités minières sont le vecteur principal de la colonisation. La production aurifère participe largement à façonner l'organisation sociale caractérisant la population guyanaise et les rapports de domination entre groupes culturels. Les propriétaires blancs ne parviennent pas à s'intégrer au secteur aurifère. En tant que groupe social bien identifié, ils perdent leur statut de classe sociale dominante. Les premiers orpailleurs sont essentiellement créoles, soit les esclaves libérés et leur descendants. Ils vont rapidement se tourner vers les activités annexes à l'orpaillage, moins rudes et dangereuses, davantage lucratives : commerce de vivres, vente d'équipement, organisation logistique, contrôle du système productif. La majorité des orpailleurs sont dorénavant en majorité issus de la migration. C'est ainsi à l'exploitation minière que l'on doit d'importants flux migratoires des régions voisines de la Guyane qui font l'une des spécificités guyanaises (Jolivet, 2019, p. 14). Ceux restants en Guyane seront progressivement intégrés aux communautés créoles. Par ailleurs, la production aurifère impacte profondément les communautés autochtones. La cohésion intracommunautaire est, d'après la sociologue Marie-José Jolivet, peu impactée contrairement aux Créoles bien davantage exposés aux stratégies assimilationnistes (Jolivet, 1982, 1990, 2019). Les cultures et pratiques socio-spatiales des autochtones sont néanmoins chamboulées. Une partie des communautés bushinenge tire profit de l'économie aurifère, tandis que les populations amérindiennes, déjà très affaiblies par la présence des colons sur le littoral, connaissent une véritable extermination dont les conséquences sont aujourd'hui encore dramatiques.

L'État colonial ne parvient pas à exercer son pouvoir de régulation. Une réglementation déconnectée des pratiques et des profils des orpailleurs est créée. Ce décalage s'explique par le fait que cette législation est ancrée dans un référentiel productiviste visant une exploitation maximale. Celle-ci passerait par l'installation d'industriels disposant d'importants capitaux. Dans l'objectif de « mettre en valeur » l'intérieur guyanais, l'État colonial créé en 1930 le territoire de l'Inini qui vient fracturer en deux la Guyane selon une limite entre le Nord et le Sud, actant un développement asymétrique entre la

bande littorale et l'intérieur forestier. L'Inini est le vecteur d'un projet de meilleure maîtrise de l'espace, de contrôle des activités aurifères et d'aménagement du territoire devant permettre l'émergence d'une exploitation efficace et à grande échelle des gisements. La construction d'infrastructures devant stimuler l'industrialisation du secteur n'aura toutefois pas lieu. Et contrairement à d'autres colonies, le grand capital ne s'intéresse jamais à la colonie guyanaise.

L'inadaptation du cadre réglementaire, les coûts d'exploitation élevés, les risques importants dans un contexte souvent violent servent de terreau à un système dit de bricolage, qui va organiser l'économie de l'or et accentuer certains traits de la structuration sociale en cours. Ceux possédant les titres de concession s'enrichissent en contrôlant la production et les flux commerciaux, tandis que les orpailleurs·ses travaillent souvent dans des conditions très précaires. Le contrôle de la production par des élites créoles leur assure une position dominante dans le jeu politique. Ironiquement, ce système condamne le secteur à recevoir peu d'investissements si bien que les pratiques d'exploitation sont rudimentaires et peu efficaces. L'économie de l'or attire l'ensemble des forces vives du territoire. Elle supplante les autres secteurs qui ne se développent pas. Cette absence de diversification structure la Guyane en économie de comptoir et entraîne une forte dépendance à la production aurifère. Le déclin progressif du secteur qui s'enclenche après la Première Guerre mondiale XX<sup>e</sup> siècle et sa quasi mise à l'arrêt depuis la Deuxième Guerre engendrent une profonde crise économique.

La départementalisation de la Guyane en 1946 engendre de profonds changements en termes politiques et socio-sanitaires tandis que d'autres dynamiques perdurent. La structuration sociale continue de suivre des facteurs socioculturels, mais des changements s'opèrent. Le processus de « créolisation » atteint ses limites et les nouvelles générations de migrant·es ne parviennent plus à s'intégrer à la communauté créole. Cette dernière « *[passe] de l'état de large majorité à celui de principale minorité* », mais son poids reste dominant dans le monde politique (Collomb & Jolivet, 2008, p. 8). En parallèle, les luttes autochtones prennent de l'ampleur, permettant une plus grande reconnaissance culturelle et un poids politique croissant. Faute de changement idéal dans la manière d'envisager la production guyanaise autrement que via la production de matières premières et faute de moyens, le développement économique connaît de grandes difficultés. Or l'autonomie économique est associée, dans le discours des élites économiques et politiques, à l'autonomie politique. Une dépendance aux secteurs spatial et public s'installe. Ainsi, lorsque la production d'or reprend dans les années 1980, le secteur occupe à nouveau rapidement une place importante dans l'économie. Cette reprise est encadrée par un cadre législatif et réglementaire élaboré alors que le secteur est en plein déclin dans les années 1950. Il reprend toujours les grands principes du code minier métropolitain – objectif d'exploitation maximale, instruction des demandes de titres au regard des qualités techniques et financières de l'entreprise demandeuse et non des projets miniers, droit de suite – tout en étant conçu spécialement pour la Guyane. En d'autres termes, il donne naissance à un nouveau régime d'exception. Là encore, la législation favorise un secteur industriel alors que la production d'or en Guyane est menée par de petites exploitations. Ainsi, lorsque commence le deuxième cycle de l'or, l'État n'est pas en mesure de contrôler le secteur, beaucoup d'exploitations travaillant dans l'illégalité au motif que les procédures sont trop lourdes ou trop exigeantes pour des artisan·es.

# CHAPITRE 3 – INTÉGRER DES ENJEUX DE DURABILITÉ AU GOUVERNEMENT DES ACTIVITÉS MINIÈRES GUYANAISES SANS EN REPENSER LES FONDEMENTS NORMATIFS

## Introduction

Le second chapitre a mis en exergue que le cadre juridico-administratif de la mine consacre une régulation entièrement contrôlée par l'État central et visant une exploitation maximale des gisements. Elle reflète les représentations normatives de dirigeant·es favorisant le développement de la mine industrielle, seule forme d'exploitation alors valorisée. En conséquence, la législation minière, bien que spécifique à la Guyane, ne s'adresse pas aux artisan·es et y est donc inadaptée. Par ailleurs, elle reflète une perception de la mine réduite à ses dimensions technico-économiques. Elle ne prend pas en compte son intégration au territoire, et ses impacts socio-écologiques.

Le référentiel de durabilité promeut un mode de gouvernement ouvert à des acteur·rices non étatiques via des arènes discrètes de consultation de représentant·es d'intérêts et via des dispositifs ouverts de participation du public ; valorise des politiques répondant aux besoins spécifiques des territoires et l'échelle de gouvernement locale ; fixe des limites à la destruction du monde. Porté par l'État environnemental, l'avènement de ce référentiel se répercute dans tous les domaines d'action publique, dont la mine guyanaise. Pour mémoire, notre postulat est que les changements induits ne conduisent pas à une transformation des représentations normatives sous-jacentes aux cadres légal et réglementaire. Ce chapitre étudie cette insuffisante endogénéisation du référentiel de durabilité au régime de gouvernement de la mine guyanaise à l'œuvre depuis la fin des années 1990. Cette étude de l'instrumentation est structurée en trois parties, selon que les dispositifs répondent principalement à un enjeu d'écologisation, de territorialisation ou de concertation.

Une première section présente le régime minier, en synthétisant les grands principes juridiques gouvernant les activités minières et la trajectoire administrative des dossiers de demande de titre minier. Puis, la législation introduite en 1998 est étudiée en tant que tentative d'adaptation au secteur guyanais. L'initiative plus récente de mine responsable, pensée dans un contexte de vives oppositions aux récents projets miniers que connaît la métropole est analysée en tant que mesure de territorialisation visant l'acceptabilité des populations. Il s'agit d'interroger la représentation de la territorialisation véhiculée par cet instrument essentiellement communicationnel. Dans un troisième temps, ce chapitre se penche sur le schéma départemental d'orientation minière (SDOM) qui doit permettre de développer la mine tout en préservant l'environnement. Les controverses qui accompagnent sa conception nous renseignent sur les enjeux de la mine identifiés dans les années 2000 par les acteur·rices locaux·ales. Les « compromis » matérialisés par le zonage mis en place par le SDOM reflètent une conception de l'écologie ancrée dans un objectif de conciliation aux dépens de la protection des milieux. Enfin, les dispositifs de consultation mobilisés dans le cadre des activités minières font l'objet d'une dernière partie. Elle s'intéresse tout d'abord à un mécanisme propre à la Guyane : la commission départementale des mines. Celle-ci amène autour de la table des représentant·es de l'État et de ses services, du secteur minier et d'autres secteurs économiques et de la société civile. Notre analyse se termine sur des mécanismes de participation du public qui ne sont pas propres à la mine, mais sont organisés durant l'instruction des dossiers : consultation électronique, enquête publique et, parfois, débat public. Il s'agira notamment d'évaluer le degré de concertation permis par ces mécanismes.

# 1. Les contours du nouveau régime régulant l'accès aux ressources du sous-sol en Guyane

La loi n° 98-297 du 21 avril 1998 portant extension partielle et adaptation du code minier aux départements d'outre-mer crée un nouveau cadre législatif aux activités minières de Guyane. Elle vise d'une part un meilleur contrôle des activités par l'État avec une législation davantage applicable. D'autre part, elle permet l'application du code minier français au département tout en créant des modalités législatives supplémentaires spécifiques à la Guyane. Autrement dit, la mine guyanaise est depuis encadrée par le code minier national. Ce chapitre débute sur la présentation des grands principes juridiques orientant le gouvernement de la mine en France et en particulier en Guyane. Elle résume brièvement les titres miniers existants depuis en Guyane. Dans un second temps, cette section revient sur les procédures d'instruction, en s'intéressant aux conséquences du remaniement de l'administration lancé par le président N. Sarkozy pour ces procédures et à la vision du développement durable actée par la réforme.

## 1.1. Les grands principes du code minier

Le projet de loi est porté par le ministre de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications<sup>105</sup>. Il s'agit de Franck Borotra, affilié RPR, sous un gouvernement situé à droite, le deuxième gouvernement Juppé sous la présidence de Jacques Chirac. Il est discuté en séance publique le 27 février 1997 au Sénat et un mois plus tard à l'Assemblée nationale. Le texte y est peu modifié. Un changement de gouvernement en juin 1997 repousse son adoption par le Sénat. Le 9 avril 1998, il y est présenté par le nouveau secrétaire d'État à l'industrie, Christian Pierret. Bien que d'un autre bord politique, le socialiste s'attarde peu sur le texte et n'y formule aucune critique. La loi est promulguée le 21 avril. La suite de cette sous-partie, présente les principes du code minier et les instruments mis en place pour réguler l'accès aux métaux en Guyane.

Tout d'abord, le principe selon lequel les matières minérales considérées comme stratégiques sont la propriété de la nation et donc de l'État est au fondement du code minier. C'est de ce principe que découle la prérogative de l'État central à pouvoir octroyer le droit de rechercher et d'exploiter ces ressources. C'est également parce que certaines substances sont considérées comme plus stratégiques que d'autres qu'intervient la distinction entre substances de mine et substances de carrière. La mine est réglementée par le code minier, tandis que la carrière est considérée comme une ICPE depuis 1976 et est régie par le code de l'environnement. Ce ne sont pas les différences de techniques d'extraction qui différencient une mine d'une carrière. Les deux exploitent des substances minérales. C'est la loi qui définit quelles substances sont considérées comme dépendant du régime des mines ou du régime des carrières. Contrairement aux substances rangées dans la classe des carrières, celles rangées dans la classe des mines ont un caractère domanial. Elles ne sont pas laissées à la disposition des propriétaires du sol, à la différence des substances des carrières, mais appartiennent à la Nation. La classification carrières / mines

---

<sup>105</sup> À cette époque, on distingue le ministère de l'Industrie du ministère de l'Économie et des Finances. Le premier sera supprimé par le gouvernement suivant, le gouvernement Jospin.



dépend donc de ce que les législateur·rices considèrent comme relevant le plus de l'intérêt général. Il s'agit de combustibles fossiles, de sels de sodium et de potassium, de métaux, d'éléments radioactifs, de non-métaux tels que le soufre, et de gaz carbonique. Ils sont énumérés dans le premier article du code minier, les autres minéraux étant automatiquement considérés comme des matières soumises au régime des carrières. Notons que le droit de procéder à des recherches est gratuit, tandis que les activités d'exploitation sont par contre soumises à des redevances communale et départementale<sup>106</sup> proportionnelles à la production, fixées annuellement<sup>107</sup>. Depuis 2009 s'applique également une taxe sur l'or extrait en Guyane, dont le taux est fixé annuellement de manière proportionnellement au cours de l'or<sup>108</sup>. La taxe est redevable au conseil régional, puis suite au changement statutaire du territoire, à la Collectivité territoriale. L'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'octroi des titres miniers<sup>109</sup> (DEAL Guyane, 2015).

Le cadre juridique est structuré autour de la distinction établie entre la phase d'exploration, où l'entreprise tente d'évaluer avec précision les caractéristiques du gisement, et la phase d'exploitation, où le minerai est extrait. Les titres miniers sont différents selon la phase. Dans les deux cas, les titres s'assimilent à des titres fonciers et sont exclusifs. Par ailleurs, la détention d'un titre d'exploration permet de ne pas être soumis·e à une mise en concurrence, ce que l'on nomme le « droit de suite », lors d'une demande d'un titre d'exploitation sur le même périmètre. Une autre caractéristique du cadre juridique de la mine est la distinction faite entre le titre minier et l'ouverture des travaux miniers. Par travaux miniers, on entend par exemple les activités physiques d'exploration – tels des forages – et d'exploitation – relatives à l'extraction, au traitement, au stockage des déchets, au transport, etc. La possession d'un titre n'autorise pas la conduite des travaux, ni durant l'exploration ni durant l'exploitation. Selon leur nature, les activités font l'objet de déclaration d'ouverture de travaux miniers ou, s'ils sont plus impactants, d'autorisations d'ouverture de travaux miniers. Dans le cas des travaux de recherche, il peut s'agir d'une déclaration ou d'une autorisation, mais dans le cas d'une exploitation, une autorisation est automatiquement nécessaire<sup>110</sup>. Autrement dit, la possession d'un titre minier, telle une concession, n'autorise aucunement à exploiter le gisement concerné par le titre.

Le propriétaire du sol, ou à défaut l'autorité administrative compétente, doit donner son autorisation avant qu'un·e opérateur·rice ne procède à des travaux de recherche. En Guyane, l'État est propriétaire

---

<sup>106</sup> La redevance communale est ainsi répartie : 45 % pour les communes directement concernées par l'exploitation (35 % pour les communes où est située l'exploitation et 10 % pour les communes sous lesquelles est situé le gisement) et 55 % à un fonds national de répartition (art. 312 du Code général des impôts (CGI)). La redevance départementale revient entièrement au département. Au début des années 2000, la redevance globale atteint entre 150 000 et 200 000€ (Préfecture de la Guyane, 2011, p. 31).

<sup>107</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, le taux de redevance communale est de 41,9 euros par kilogramme d'or contenu pour les minerais aurifères (art. 1519 du CGI) tandis que celui de redevance départementale est de 8,34 euros (art. 1587 du CGI). EN janvier 2002, le prix du kilo d'or est d'environ 10 000 euros.

<sup>108</sup> Pour les PME, la taxe ne peut dépasser 1 % du cours de l'or sur le marché de Londres de l'année précédente ni être inférieure à 40€. Pour les autres entreprises, le tarif ne peut excéder 2 % sans être inférieur à 80€ (art. 1599 quinquièmes B du CGI).

<sup>109</sup> Pouvoir discrétionnaire néanmoins soumis au contrôle du juge administratif. L'Administration ne peut être poursuivie pour excès de pouvoir, mais peut l'être pour erreur manifeste d'appréciation et erreur de fait.

<sup>110</sup> Selon le décret de 2006 n°2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains. Consultable ici : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000609345>

de la quasi-totalité de la forêt. C'est l'Office national des forêts (ONF) qui gère le domaine forestier de l'État<sup>111</sup>. Sur cette surface, les travaux de recherche doivent donc être autorisés par l'ONF via une Autorisation de recherche minière (ARM).

Le tableau 2 ci-dessous représente les différents titres miniers. L'Autorisation d'exploitation (AEX), sur laquelle revient la prochaine section, qui n'est pas à proprement parler un titre, est tout de même incluse au tableau.

| <b>Titre minier</b>                | <b>Conditions du titre</b>  | <b>Instruction de la demande et autorité d'octroi</b>  | <b>Instruments de consultation associés</b>  |
|------------------------------------|---|--|--|
| Autorisation d'exploitation (AEX)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Autorisation d'exploration et d'exploitation</li> <li>– 4 ans maximum, renouvelable une fois</li> <li>– Superficie de 1 km<sup>2</sup> maximal, de forme carrée ou rectangulaire</li> <li>– Théoriquement limité à 3 AEX par personne ou entreprise<sup>112</sup></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Instruction locale</li> <li>– Octroi par arrêté préfectoral</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Passage en commission des mines</li> </ul>  |
| Permis Exclusif de Recherche (PER) | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Droit exclusif à la conduite de recherches</li> <li>– 5 ans maximum, renouvelable deux fois</li> <li>– Pas de superficie maximale ni de forme imposée</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mise en concurrence<sup>113</sup></li> <li>– Instruction locale et nationale</li> <li>– Octroi par arrêté ministériel</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Passage en commission des mines</li> <li>– Consultation électronique de 15 jours minimum</li> </ul>       |
| Permis d'exploitation (PEX)        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Droit exclusif d'exploitation</li> <li>– 5 ans maximum, renouvelable deux fois</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mise en concurrence, sauf si la concession fait suite à un PER (droit de suite)</li> <li>– Instruction locale et nationale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Passage en commission des mines</li> <li>– Enquête publique de 30 jours (ne s'applique pas aux</li> </ul> |

<sup>111</sup> Depuis la création du Parc Amazonien de Guyane, l'ONF ne gère plus la zone située dans le cœur du parc. L'ONF est en charge de la gestion de la zone de libre adhésion.

<sup>112</sup> Dans les faits, il est de notoriété publique que les opérateur·rices cumulent souvent plus de 3 AEX en multipliant le nombre d'entreprises possédées ou en faisant déposer les demandes par des proches.

<sup>113</sup> À la demande des opérateur·rices de Guyane, la demande n'est pas soumise à concurrence si elle porte sur une superficie inférieure ou égale à 50 km<sup>2</sup> et située à au moins 3 km de surfaces faisant déjà l'objet d'un PER à la même personne ou au même groupe.

|            |  |   |  |
|------------|--|---|--|
|            | – Pas de superficie maximale ni de forme imposée à la surface  | – Octroi par arrêté ministériel   | demandes de prolongation)  |
| Concession | – Droit exclusif d’exploiter, mais donne également le droit de procéder à des recherches<br>– 50 ans maximum, renouvelable deux fois pour 25 ans<br>– Pas de superficie maximale ni de forme imposée | – Mise en concurrence, sauf si la concession fait suite à un PER (droit de suite)<br>– Instruction locale et nationale<br>– Octroi par décret en Conseil d’État | – Passage en commission des mines<br>– Enquête publique de 30 jours (ne s’applique pas aux demandes de prolongation) |

Tableau 2. Les titres miniers en Guyane

Les critères d’octroi sont fixés par décret : l’article 6 du décret n°2006-648<sup>114</sup> fixe les critères pour les PER, concessions et PEX. Il définit comme critères,

*« outre les capacités techniques et financières :*

- *la qualité des études préalables réalisées pour la définition du programme de travaux ;*
- *la qualité technique des programmes de travaux présentés ; le niveau des engagements financiers relatifs à des travaux d'exploration de mines [...] ;*
- *l'efficacité et la compétence dont les demandeurs ont fait preuve à l'occasion d'éventuelles autres autorisations, particulièrement en ce qui concerne la protection de l'environnement ;*
- *l'éventuelle proximité d'une zone déjà explorée ou exploitée par les demandeurs ».*

Les critères pour l’octroi d’une AEX sont très similaires<sup>115</sup>. Ce que l’on constate, c’est que les critères retenus sont d’ordres technique et financier. La question environnementale n’apparaît que dans le critère

<sup>114</sup> Décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain, accessible ici (consulté le 6 octobre 2023) : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000790913>

<sup>115</sup> L’article 3 du décret n°2001-204 du 6 mars 2001 stipule que doivent être pris en considération : *« outre les capacités techniques et financières : -la qualité technique des programmes de travaux présentés ; -la compétence dont le demandeur a fait preuve à l'occasion d'éventuelles autorisations antérieures, particulièrement en ce qui concerne la protection des intérêts mentionnés aux articles 79 et 79-1 du code minier et le respect des prescriptions édictées, le cas échéant, en application de l'article 68-2 du code minier ; l'éventuelle proximité d'une zone déjà exploitée par le demandeur ; la date du dépôt de la demande. En Guyane, lorsque la demande d'autorisation d'exploitation porte sur un espace compris dans la zone 2 du schéma départemental d'orientation minière, la démonstration de l'existence d'un gisement qui permette d'évaluer l'importance de la ressource et sa localisation avec une précision suffisante pour à la fois éviter des atteintes à l'environnement inutiles et assurer une implantation et une conduite optimales du chantier ».* Le décret est accessible ici (consulté le 6 octobre 2023) : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000588222>

d'absence de « passif environnemental » lors de précédentes activités sans l'interdire formellement<sup>116</sup>. Surtout, elle porte sur l'entreprise faisant la demande et non sur le projet en soi. L'instrument réglementaire fixant les critères d'octroi d'un titre minier vise essentiellement à juger de la capacité du demandeur à extraire le métal de manière efficace au vu de l'état du gisement. Il ignore la question de l'opportunité du projet vis-à-vis du territoire, de son acceptabilité par la population ou de l'intérêt à extraire la ressource visée. C'est bien plus tard dans la trajectoire du projet que la problématique entre en compte, lors de l'instruction de l'Autorisation d'ouverture de travaux miniers. Ainsi le gouvernement de la mine est largement inscrit dans un registre technico-économique. Ce constat se reflète également dans les modalités de l'instruction des dossiers.

### *1.2. L'instruction des demandes de titres miniers. Un rapprochement vers le ministère de l'Écologie sans écologisation de l'étude des dossiers*

Mis à part dans le cas de l'AEX, toutes les demandes font l'objet d'une instruction nationale et locale. Les demandes de titres sont déposées au ministère en charge des mines. Le service instructeur demande au service de la DEAL, sous autorité du préfet-e, de mener une instruction locale. Le dossier passe alors en commission des mines, composée de différentes parties prenantes (cf. partie 4.2.1. de ce chapitre), pour avis. Le préfet formule un avis. Le dossier fait alors l'objet d'une instruction nationale. Pour comprendre l'organisation de l'instruction des dossiers miniers, il nous faut faire un détour par les réformes de l'administration qui ont lieu sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Tous les services locaux et nationaux en charge de l'instruction sont touchés par la réorganisation.

La présidence de Nicolas Sarkozy est marquée par la fusion de trois ministères, les ministères de l'Écologie, de l'Équipement et de l'Industrie. Ensemble, ils forment un grand ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, créé en 2007. La tendance des dernières décennies était de limiter le rôle des ministères de l'Écologie à des problématiques sectorielles – telles la mise en place d'une réserve naturelle, la limitation des pollutions et nuisances, la gestion de questions d'hygiène, etc. En conséquence de cette définition restreinte de l'action environnementale, les compétences du ministère et les moyens qui lui sont accordés sont réduits (Villalba, 2021). Jusqu'alors, le principe retenu par la majorité des précédents gouvernements est de mener ces politiques avec une administration autonome et cela jusqu'à l'échelle locale. La réorganisation des ministères marque un changement d'approche. Il s'agit d'aborder la question écologique d'une manière davantage holistique. Cette réorganisation acte une étape importante de la construction de l'État environnemental français et l'appropriation du développement durable comme principe d'orientation de l'action publique. Ce changement acte également une définition du développement durable relevant d'une logique de compromis. Il s'agit de chercher un équilibre entre économie et environnement grâce à un « *ministère dit "intégrateur"* » (Lascoumes, 2014, p. 2). Les services fusionnent. La fusion administrative concerne également les services déconcentrés au niveau régional. Ainsi « *une véritable administration du développement durable* » est créée, celui-ci devenant « *un nouvel enjeu de gouvernement, une nouvelle "affaire d'État"* » (ibid.).

---

<sup>116</sup> En Guyane, plusieurs entreprises sont d'ailleurs actives bien qu'étant connues des services pour leur non-respect des règles environnementales.

On espère du nouveau ministère qu'il permettra de réduire les coûts de fonctionnement. Pour mémoire, la réorganisation de l'administration est l'un des grands chantiers du gouvernement d'alors. La création du ministère a lieu en parallèle de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Celle-ci touche tous les ministères, mais concerne particulièrement le nouveau ministère de l'Écologie : le nombre de directions d'administration centrale est divisé par sept (Laville, 2010, p. 301). Il s'agit également de se démarquer d'une « écologie de gauche » en faisant preuve de volontarisme en la matière (Lascoumes, 2014, p. 41). C'est d'ailleurs à cette époque qu'est organisé le Grenelle de l'Environnement. L'une des principales raisons à la création du ministère est de surmonter les difficultés qui émergent de l'approche sectorielle jusqu'alors adoptée en adoptant une stratégie de transversalisation. Les conflits doivent dorénavant être réglés en interne (Le Bourhis, Bonnaud, & Martinais, 2023, p. 122). Toutefois, la grandeur du nouveau ministère ne signifie pas automatiquement que l'environnement est mieux pris en compte dans l'administration et l'action publique. D'après la haute fonctionnaire Bettina Laville, la fusion administrative a « *technocratisé* » l'écologie (Blatrix & Edel, 2021, p. 557). Ce n'est pas la taille du ministère qui renforce l'environnement, mais l'opinion publique, l'image de la France à l'international et la prise en compte de l'intérêt général. En effet, les arbitrages sont dorénavant menés en interne et non plus par le Premier ministre ou le Président. En conséquence, « *les questions écologiques sont immédiatement nuancées par le "réalisme" du corps des Ponts et celui des Mines* » (ibid.).

La fusion des services signifie, concrètement, que les ingénieur·es de trois grands corps d'État travaillant dans les ministères de l'Industrie, de l'Équipement et de l'Environnement - Mines, Ponts et Chaussée, et Génie Rural, Eaux et Forêts – jusqu'alors dominants dans leurs ministères respectifs, se voient rassemblés au sein d'un ministère comptant plus de 55 000 fonctionnaires. Ces corps disposent de monopoles sur certaines politiques publiques, telles les politiques industrielles pour le corps des Mines. « *Leur mode de fonctionnement, axé sur la préservation de leur position monopolistique, contribue à les opposer les uns aux autres et décourage la coopération entre eux* », si bien que cette réforme constitue un véritable bouleversement (Lascoumes, 2014, p. 21). Jusqu'alors les problématiques liées aux ressources souterraines sont essentiellement de la compétence du ministère de l'Industrie, au sein d'une direction générale dédiée à l'énergie et aux matières premières du sous-sol. Dans le « grand ministère », les dossiers sur l'énergie partent à la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Les questions liées au commerce international sont envoyées au ministère de l'Économie, mais l'essentiel de la sous-direction travaillant sur les « matières premières et du sous-sol », est plus ou moins réduite, au nouveau ministère, à un unique bureau.

Ce changement intervient alors que les mines ont fermé en métropole et qu'elles sont devenues un sujet de moindre importance pour le gouvernement, ou comme le résume l'ancien chef du nouveau bureau en entretien, ce changement est « *la consécration que les ressources minérales internes à la France étaient devenues un sujet secondaire* » (mars 2022). Le bureau sera dirigé par des membres du corps de l'industrie et des mines et non du « grand » corps des mines, signe également du déclin de prestige associé à la question minière. Le bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques<sup>117</sup> est

---

<sup>117</sup> Il est alors nommé bureau de la législation des mines et des matières premières.

situé à la Sous-direction de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques<sup>118</sup>, qui fait partie de la Direction de l'eau et de la biodiversité au sein de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). Cette réorganisation est actée par décret en juillet 2008<sup>119</sup>. Depuis, la compétence sur la politique des matières premières est transférée au ministère de l'Économie (ou de l'Industrie durant les périodes de fusionnant pas ces deux entités au sein d'un unique ministère)<sup>120</sup>. Autrement dit, le bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques dépend, à l'image d'autres bureaux, de deux ministères : il est administrativement situé au ministère de l'Écologie, mais travaille sous la responsabilité politique du ministère de l'Économie.

Le bureau est en charge de la gestion du sous-sol, dont l'attribution des titres miniers, et de la question de l'approvisionnement en ressources minérales pour l'industrie française. L'équipe, d'une petite dizaine de personnes, est essentiellement composée d'ingénieur·es, pour les questions techniques et politiques, et en moindre nombre de juristes (entretien avec l'ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022). C'est donc ce bureau qui est en charge de l'instruction nationale. Celle-ci nécessite également l'avis du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, communément abrégé Conseil général de l'économie (CGE). Ce Conseil est également issu d'une fusion entre le Conseil général des mines et le Conseil général des technologies de l'information. Cette fusion s'opère également dans le cadre de la réorganisation des services de l'Administration souhaitée par le président Sarkozy et qui date de 2009. Le CGE est lui entièrement composé d'ingénieur·es généraux·ales des mines (le chapitre 5 y revient).

Dans le cadre de la création du ministère et de la fusion des administrations<sup>121</sup> est également créée le 1er janvier 2011 la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement<sup>122</sup> (DEAL) de Guyane. La DEAL résulte de la fusion de la DIREN (Direction régionale de l'environnement), de la DRIRE (Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), de la DDE (Direction départementale de l'Équipement) et de la police des eaux et de la préfecture. L'objectif des DREAL exprimé par le gouvernement est, là encore, de « *créer un échelon régional unifié du [ministère],*

---

<sup>118</sup> Elle existe alors sous le nom de sous-direction de l'action territoriale et de la législation de l'eau et des matières premières.

<sup>119</sup> Arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, accessible ici (consulté le 6 octobre 2023) : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000019147078/#JORFARTI000019147278>

<sup>120</sup> Plus exactement, la compétence sur la politique des matières premières est transférée au ministère de l'Économie dès 2010, sans clairement mentionner les mines (Décret n° 2010-1447 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie). Ce flou est dissipé sous la présidence de François Hollande. L'attribution de la compétence sur les mines non énergétiques au ministère en charge de l'Industrie, alors nommé du Redressement productif, est confirmée en 2012 par décret. (Pour être tout à fait précise, la compétence minière est tout d'abord attribuée au ministère du Redressement productif, qui fusionne, en 2014, avec le ministère de l'Économie, cf. le décret n° 2012-773 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre du Redressement productif). Depuis le rattachement de l'Industrie à l'Économie en 2014, la compétence minière reste à l'Économie.

<sup>121</sup> La fusion entre DRIRE et DIREN fait toutefois l'objet de discussions depuis déjà plusieurs années. Une expérimentation de fusion entre DRIRE et DIREN existe depuis 2005 dans cinq régions différentes (Lascombes, 2014, p. 18).

<sup>122</sup> Dans les départements d'outre-mer, on parle de DEAL, et non de DREAL (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) comme en métropole.

*capable de développer une approche transversale et intégrée du développement durable* » (Conseil de modernisation des politiques publiques, compte rendu du 4 avril 2008, p. 119, cité par Le Bourhis et al., 2023, p. 124). La création de l'organigramme des D(R)EAL est à la charge de sa nouvelle direction, si bien qu'une grande diversité d'organisations existe. Contre le principe de transversalité, la majorité des D(R)EAL se contentent de juxtaposer les anciens services sans transformer l'organisation du travail (Le Bourhis et al., 2023, p. 131-133). Dans le cas guyanais, on constate effectivement la présence côte à côte du service Risques, énergie, mines et déchets, qui reprend donc l'essentiel des missions de l'ancienne DRIRE<sup>123</sup>, et du service Milieux naturels, biodiversité, sites et paysages, en charge des questions de protection des milieux. C'est dans le service Risques, énergie, mines et déchets, au sein de l'unité Mines et Carrières, qu'est effectuée l'instruction locale. Là encore, l'équipe est essentiellement composée de personnes ayant étudié à des Écoles des mines, au profil ingénieur. Le service Milieux naturels, biodiversité, sites et paysages est consulté, mais uniquement pour avis.

\*  
\*\*

Ainsi, les services instructeurs des dossiers miniers, que cela soit au niveau national ou local en Guyane, sont situés dans des institutions ayant fait l'objet de décisions politiques visant à rapprocher le gouvernement de l'industrie de la politique écologique au nom du développement durable. Pour autant, ces services restent cloisonnés, séparés des équipes travaillant sur les questions environnementales. La mine reste entièrement conçue comme une problématique technico-économique où l'expertise légitime est essentiellement celle d'ingénieur·es issues d'écoles des mines. Il faut dire que si l'administration est réorganisée, la législation encadrant l'accès aux ressources minières change très peu. L'instruction des dossiers de demande de titres miniers est encadrée par décret et la réglementation cadre toujours l'accès aux ressources en termes techniques et économiques.

## **2. Une territorialisation de la mine ancrée dans une vision économique de l'usage du territoire**

Cette sous-partie s'intéresse au processus de territorialisation de la politique minière en cours depuis la fin des années 1990. Elle s'intéresse dans un premier temps au changement législatif de 1998. Si un régime d'exception est maintenu, il s'agit dorénavant de s'adapter à la Guyane et non plus de chercher uniquement à imposer « d'en haut » une certaine vision de la mine en faveur de l'industrialisation. Dans un deuxième temps, elle étudie l'initiative nationale « mine responsable » lancée en 2015 par le ministère de l'Économie. Elle montre que celle-ci acte la multiplication des contestations locales et tente d'y répondre en relégitimant la mine, ce qui passe notamment par une attention renouvelée à l'injonction à engendrer des retombées économiques pour le territoire. Elle met en exergue que dans les deux cas, l'apport de la mine au territoire est essentiellement envisagé en termes économiques.

---

<sup>123</sup> Ce service traite toutefois des risques naturels, relevant auparavant de la compétence des DIREN. De nombreuses DREAL ont fait le choix de rassembler la gestion des risques naturels et industriels au sein du même service (Le Bourhis, Bonnaud, & Martinais, 2023, p. 134).

## ***2.1. La réforme de 1998 : Une « adaptation » au territoire inscrite dans une accélération des activités minières***

L'étude des archives parlementaires permet de distinguer différentes justifications mobilisées pour défendre le projet de loi de 1998 qui met fin au régime de la mine particulier à la Guyane, en place depuis les années 1950. D'une part, il s'agit de rectifier une incongruité au regard des principes du système français qui veut, comme inscrit dans la Constitution, que les lois métropolitaines soient directement applicables en Guyane. Or ce n'est pas le cas du code minier jusqu'à la réforme. On l'a dit, les décrets de 1955 et 1956, propres à la Guyane, régissent le secteur depuis la départementalisation. On souhaite que la législation métropolitaine, réformée quelques années plus tôt, puisse être appliquée en Guyane. Le code minier métropolitain est en effet réformé en 1994 sous le gouvernement Édouard Balladur lors de la « deuxième cohabitation ». Il s'agit, selon les partisans de la réforme, de modifier un régime juridique qui serait particulièrement inadapté, de le moderniser dans l'objectif de « *le rendre plus attractif pour les explorateurs* » (Husson, 1993, pp. 6-10). Outre le souhait de rendre le code minier conforme au cadre de l'Union européenne, on évoque « *le souci de protéger l'environnement* » et le besoin « *d'assurer une transparence accrue des procédures prévues par le Code minier* » (ibid., p. 6). La transparence n'est pas pensée par rapport au public, mais vis-à-vis des opérateurs économiques. Ceux-ci demandent davantage de transparence dans les procédures et notamment concernant les critères de l'administration qui sont retenus pour l'examen des demandes de titres (ibid., p. 19). Ainsi, cette critique que l'on entend fréquemment en Guyane est mobilisée en métropole lors de la réforme de la loi nationale de 1994. La question de la transparence est également reprise pour justifier le changement législatif de 1998 propre à la Guyane qui doit répondre aux critiques des entreprises locales sur le manque de transparence des procédures. Mais il s'agit avant tout de mieux cadrer les activités.

Lorsqu'il introduit le projet de loi en Conseil des ministres en septembre 1996, le ministre Borotra décrit la législation guyanaise comme « *inadaptée aux évolutions économiques actuelles* » (Vie publique, 1996). Nous l'avons évoqué dans le chapitre précédent, depuis les années 1980, la production aurifère est à nouveau en augmentation et des entreprises internationales s'intéressent au sous-sol du département. À la fin des années 1990, on compte une centaine d'artisans qui produisent 20 à 25 % de la production déclarée d'or. Le reste de l'extraction est assuré par une petite dizaine de PME. Elles produisent 75 à 80 % de la production totale, extraite de gisements d'or alluvionnaire et éluvionnaire. Enfin, trois grandes sociétés multinationales<sup>124</sup> détiennent des titres miniers d'exploration et quelques autres sociétés manifestent leur intérêt. Les mines emploieraient 800 personnes, dont seules 250 y occuperaient un emploi stable<sup>125</sup> (Huchon, 1997). Le secteur se déploie à nouveau, mais le gouvernement des activités est inefficace. Le cadre juridique et son application ne permettent pas à l'État de contrôler les exploitations.

---

<sup>124</sup> Il s'agit d'ASARCO (États-Unis), avec sa filiale ARSACO Guyane française Sarl ; de Golden Star (États-Unis), avec sa filiale française Guyanor Ressources SA et SOTRAPMAG ; et de KWG (Canada) (Huchon, 1997).

<sup>125</sup> En termes d'autorisations et de titres miniers, on compte, selon les chiffres récoltés par le sénateur Huchon, 110 autorisations personnelles minières (dont seules 60 à 70 sont effectivement utilisées), 45 permis B, 3 permis d'exploitation, et 41 concessions octroyées depuis 1887, dont 7 demandes d'abandon sont en cours de traitement.



La loi de 1998 doit mettre un terme au régime d'exception de la Guyane en y rendant applicable le code minier national. Toutefois, elle institue également des dispositions propres au territoire. En conséquence, la législation y est bien, en partie, différente de celle de la métropole. Il y a donc bien un régime d'exception, mais cette fois il s'agit d'une tentative de territorialiser les règles de gouvernement afin de s'adapter aux réalités guyanaises. La loi doit engendrer une législation davantage applicable et donc garantir une meilleure régulation des activités aurifères. Autrement dit, le changement de loi vise alors à mêler contrôle et soutien à la filière. Si la loi rend le code minier applicable en Guyane, répondre à ces objectifs nécessite la création de dispositions spécifiques au territoire. Deux grandes mesures doivent permettre une adaptation aux « particularités locales » : la création des « autorisations d'exploitation », qui permet l'allègement des procédures pour l'exploration et l'exploitation lorsqu'elles portent sur des surfaces peu importantes, et la création d'une commission des mines devant permettre la concertation d'élus, des opérateurs et d'associations environnementales avec les services de l'État. Nous nous intéressons à la commission des mines à la section 4.2.1. de ce chapitre.

La loi marque un tournant normatif, en cela qu'on adapte la législation à une réalité locale : la présence d'artisans. La nouvelle « autorisation d'exploitation » (AEX) leur est destinée. Cette adaptation doit permettre de mieux contrôler les activités. La croissance de l'activité artisanale fait que sa réglementation devient un enjeu pour le gouvernement (Assemblée nationale, 1997). Jusqu'alors, beaucoup de petites entreprises se contentent d'obtenir une autorisation personnelle minière. Pour mémoire, cette autorisation permet en théorie uniquement la prospection, ne s'applique pas à des surfaces particulières, mais vaut pour toute la Guyane, et permet de demander des titres d'explorations et d'exploitations. En pratique, la majorité travaille l'or en ne détenant que cette autorisation. Cette situation est tolérée par l'administration. Elle signifie cependant que le contrôle des exploitations est quasiment impossible, car elles ne sont pas répertoriées, mais également parce que l'Administration se met elle-même en tort en tolérant l'illégalité des exploitations. Elle ne peut donc, après coup, prendre des mesures répressives en constatant la non-conformité des exploitations. Autrement dit, l'État n'est pas en capacité d'exercer son pouvoir de régulation des activités économiques et des conséquences sur les milieux.

On cherche à davantage contrôler les activités des artisans : « *Il s'agit de permettre aux orpailleurs de poursuivre leur activité, tout en les incitant à se fixer* » (Huchon, 1997). Ainsi l'AEX vise à mettre un terme à cette situation laxiste où de facto l'administration perd toute légitimité à exercer son autorité. Ce laxisme est jusqu'alors favorisé par le fait que les titres miniers demandent des moyens techniques et financiers que n'ont pas les artisans. Pour ce faire, on supprime l'autorisation personnelle minière et l'on crée un titre aux procédures moins lourdes, sur de petites surfaces et pour des délais relativement courts. Le fait que la procédure soit plus légère permet de s'adapter aux petits moyens dont disposent les orpailleurs. Ce nouvel instrument s'accompagne d'une transformation du discours. Si l'on espère voir leurs pratiques devenir plus efficaces afin d'extraire davantage d'or, le gouvernement et les élus insistent sur le fait qu'il s'agit de produire un cadre juridique favorisant la croissance des activités de « *l'ensemble des opérateurs miniers* » (ibid.). Le cadre national n'étant pas pertinent pour les artisans, on choisit de s'adapter aux « *spécificités, c'est-à-dire notamment en permettant aux trois catégories d'opérateurs miniers présents en Guyane (artisans, PME et sociétés internationales) de développer*

*leurs activités* » (ibid.). En outre, le permis d'exploitation (PEX), supprimé en métropole par la réforme de 1994, est maintenu à destination des PME. Sa procédure est moins lourde que celle d'une concession. Dans le cas d'une concession, deux enquêtes publiques sont organisées, l'une concerne le titre minier, l'autre l'ouverture des travaux miniers. Dans le cas d'un PEX, une unique enquête publique est prévue<sup>126</sup>. Le délai s'en voit réduit de plusieurs mois.

Le changement législatif est traité comme un enjeu de politique économique avant tout. L'analyse des motifs avancés par le ministre ainsi que par les rapporteurs et les quelques parlementaires qui expriment leur soutien au projet de loi de 1998 montre que, sans ambiguïté, la réforme est essentiellement justifiée par des arguments d'ordre économique. Au parlement, le texte passe par deux commissions : la commission des affaires économiques du Sénat et son équivalent, alors nommée la commission de la production, à l'Assemblée nationale. Jean Huchon, sénateur de Maine-et-Loire, membre du groupe Union Centriste et membre de la commission des Affaires économiques au Sénat, est désigné rapporteur du projet de loi. Durant les échanges parlementaires, les ministres et les élu·es insistent sur le fait que le projet de loi résulte d'une vaste consultation, d'une procédure de concertation exemplaire. Dans le cadre de la rédaction de son rapport, le sénateur Huchon se rend en effet quelques jours en Guyane afin d'y rencontrer différent·es acteur·rices. La lecture de son programme sur place, en annexe du rapport<sup>127</sup>, apprend que le sénateur y rencontre des membres des services de l'État, des élu·es, une personne de la Chambre de commerce et d'industrie et des opérateur·rices minier·es. Autrement dit, mis à part Christiane Taubira, alors députée de Guyane, entrevue durant un court rendez-vous, aucune personne connue pour tenir une position critique vis-à-vis des activités minières n'est entendue par le sénateur (ibid.). De même, à propos des consultations menées en préparation du texte de projet de loi, le ministre Franck Borotra déclare : « *Tous ont été écoutés, artisans, PME, grands opérateurs, fonctionnaires publics, élus locaux et représentants des organismes économiques ou sociaux.* » (Assemblée nationale, 1997, p. 5). Pour autant, on ne mentionne aucune rencontre avec des représentant·es de peuples autochtones ou d'associations environnementales. Autrement dit, ceux entrevoyant l'exploitation minière comme autre chose qu'un secteur économique peu problématique ne sont pas considéré·es comme des interlocuteur·rices pertinent·es.

Les changements législatifs sont justifiés par le fait qu'il s'agirait d'une période charnière pour le secteur aurifère. La conjoncture serait favorable, mais les procédures administratives constitueraient des freins au développement des obstacles : des procédures d'octroi de titre simplifiées sont attendues. Un impératif à soutenir le secteur est produit en associant le développement des activités aurifères à l'intérêt du territoire dans son ensemble. L'activité économique est décrite comme « *capitale pour la Guyane* » (ibid.), l'or étant « *une ressource essentielle et un potentiel de développement économique et social important* » (Huchon, 1997). Il s'agit alors de « *garantir les intérêts généraux de la Guyane* » (ibid.). Le secteur est présenté comme une source d'emplois et de retombées financières importantes. Les entreprises internationales sont favorisées, car elles sont identifiées comme étant les seules en mesure, techniquement et financièrement, de mettre en valeur les gisements d'or primaire. Or les rendements de

---

<sup>126</sup> Cette possibilité est conditionnée au fait que l'opérateur·rice soit en capacité de présenter un dossier concernant les travaux en temps voulu. Dans le cas contraire, il y a également deux enquêtes.

<sup>127</sup> IL s'agit du rapport n°216, projet de loi portant extension partielle et adaptation du code minier aux départements d'outre-mer.

ces derniers sont bien plus importants. En conséquence, « [il] est donc essentiel de les accueillir sur le territoire guyanais et de les inciter à valoriser les potentialités minières mises en évidence par l'inventaire du BRGM » (ibid.). C'est donc un cadrage de la mine comme une grande opportunité pour la Guyane, un secteur d'intérêt général qui sous-tend l'élaboration d'un nouveau cadre juridique.

En résumé, la loi de 1998 acte un processus de territorialisation de la politique minière. Celle-ci est alors cadrée en termes économiques : la mine serait positive pour le développement économique, il s'agit donc de soutenir le secteur. Plus récemment, l'initiative mine responsable lancée dans le but de relégitimer la mine dans un contexte de contestations sociales illustre à nouveau la difficulté pour le ministère de l'Économie et son administration de penser la mine autrement que dans un registre technico-financier.

## ***2.2. L'initiative gouvernementale de la mine responsable***

La mine responsable est le nom d'une initiative lancée en 2015 par Emmanuel Macron alors président. Cette initiative ne se veut pas concerner spécifiquement la Guyane, mais la France en général. Elle est à comprendre au regard du projet politique attribuable à Arnaud Montebourg de voir des mines de métaux rouvrir en France. En octobre 2012, alors ministre du Redressement productif, il déclare à la sortie du COMES<sup>128</sup> vouloir « *donner une nouvelle ambition à la France, celle de redevenir un pays dans lequel on peut exploiter des mines* » (Montebourg, 2012). À cette époque, les mines de métaux métropolitaines ont fermé, la dernière fermeture datant de 2002. Si les déclarations de renouveau minier d'Arnaud Montebourg s'inscrivent dans l'identité politique que le ministre tente de forger autour du « *made in France* » et de sa volonté d'organiser la réindustrialisation de la France, elles sont également une forme d'appropriation des discours institutionnels européens. Elles s'inscrivent dans un contexte international particulier, notamment suite à des tensions géopolitiques entre des pays occidentaux et des pays producteurs de métaux, notamment la Chine. Dès 2008 est créée l'initiative « *matières premières* » au sein de la Commission européenne. Elle cadre l'ouverture mine européenne comme un enjeu de sécurisation des approvisionnements en matières premières qui doit permettre d'« *assurer la croissance et créer des emplois en Europe* » (Commission des communautés européennes, 2008). À travers divers discours institutionnels, « *la réouverture de mines métalliques émerge comme une solution d'action publique* » (Buu-Sao, 2021, p. 18)<sup>129</sup>. Dans les discours, on assiste à une sécurisation de la question minière si bien que la relance minière devient un véritable « *impératif* » (ibid., p. 36). La « *politique* » du renouveau minier ferait ainsi partie de « *l'un des grands chantiers du Ministère, la souveraineté de la Nation sur les matières premières* » (Montebourg, 2012). Ainsi Arnaud Montebourg justifie-t-il le renouveau minier.

---

<sup>128</sup> Le Comité pour les métaux stratégiques est créé en 2011 comme espace de concertation entre industriel·les, ministères et organismes publics pour penser la question de la sécurité des approvisionnements en métaux considérés comme stratégiques.

<sup>129</sup> Pour suivre les mécanismes sous-jacents à la percolation des discours produisant un impératif au renouveau minier du niveau européen à l'échelle andalousienne, où les projets miniers se multiplient alors, voir l'article (Buu-Sao, 2021).

Dès 2012, le ministre évoque différentes voies pour permettre une relance minière. Il s'agit d'améliorer l'inventaire du sous-sol, de réviser le code minier, d'accompagner les entreprises minières. Enfin, le ministre déclare souhaiter la mise en place d'un « *démonstrateur de mine responsable* » (ibid.). En février 2014, il annonce également la proche création d'une Compagnie nationale des mines de France. Cette entreprise publique doit permettre d'explorer et d'exploiter le sous-sol en France et à l'étranger en partenariat avec des sociétés minières. Elle est annoncée pour les prochains mois. Elle doit notamment être active en Guyane : en juillet 2014, environ 70 opérateurs et représentant·es du monde économique, d'associations environnementales et des services de l'État se rencontrent à la préfecture de Cayenne pour une conférence de clôture des missions de concertation (Briswalter, 2014). Le projet Compagnie nationale des mines de France est toutefois abandonné avec la démission d'Arnaud Montebourg en août 2014. Celui-ci est remplacé par Emmanuel Macron, qui prend la tête du ministère désormais nommé ministère de l'Économie<sup>130</sup>, de l'Industrie et du Numérique. Le projet d'entreprise publique est enterré tout comme celui de refonte du code minier (Izambard, 2016). Le ministre de l'Économie oriente les réflexions du ministère vers la mine responsable, un concept de *soft law* référant aux « bonnes pratiques » de l'industrie minière. L'on passe ainsi d'une réflexion de stratégie de renouveau minier où l'État jouerait un rôle de pilotage important à une démarche reposant sur l'engagement volontaire du secteur privé.

Début février 2015, le Conseil des ministres adopte la stratégie nationale pour la transition écologique et le développement durable (SNTEDD) 2015-2020. L'une des priorités identifiées dans le cadre de la stratégie est l'élaboration d'une politique industrielle et agricole plus économe en ressources en misant sur l'innovation, notamment technologique. On peut y lire que si les industries extractives ont déjà réalisé des progrès importants, d'autres restent à faire, notamment grâce au concept de mine responsable et sa mise en œuvre. L'un des résultats devrait être, selon le texte, une meilleure acceptabilité sociale (Le Gouvernement, 2015, p. 44). On y trouve la première tentative de définition de la mine responsable :

*« La mine responsable s'inscrit dans un projet de territoire. Elle veille à réduire les impacts environnementaux, sanitaires ainsi que les nuisances (destruction du paysage, bruit...) à toutes les étapes de son cycle de vie [...]. Associant étroitement les parties prenantes et ce le plus à l'amont possible du projet, la mine responsable a également comme objectif la création et la stabilité du tissu social. Elle anticipe ainsi la gestion sociale de l'après-mine (préparation de la reconversion du territoire) »* (ibid.).

Cette définition est le résultat d'une réflexion conduite par le bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques (DGALN). Illustration que dorénavant la mine n'est plus uniquement considérée comme une question industrielle au sein de l'État, cette définition fait le fruit de négociations entre ministère de l'Écologie et ministère de l'Économie :

*« Étant à la fois [...] à la Transition écologique et à l'Économie, il fallait que je m'assure que ce que je faisais pour le compte du ministère de l'Économie n'allait pas*

---

<sup>130</sup> Depuis avril 2014, les responsabilités ministérielles d'Arnaud Montebourg sont étendues à l'ensemble du ministère de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique.

*mettre mal à l'aise mes collègues du ministère de l'Environnement. Donc on a eu des échanges au moment de la construction de la stratégie pour dire : est-ce que cette question de mine responsable a du sens dans la notion de développement durable dans notre pays ? Cela a fait l'objet de discussions animées. Et au final, cela a été retenu avec la définition qui a été validée par le ou la ministre de l'époque, et cetera » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).*

Dans la foulée de l'adoption de la stratégie nationale pour la transition écologique et le développement durable, le ministre Emmanuel Macron met en place un groupe de travail sur la mine responsable dont le rôle est de « concrétiser » le concept (Macron, 2015a). Le ministre en charge des mines y invite différentes « parties prenantes » : trois élu·es dont une députée guyanaise, Chantal Berthelot, trois représentant·es de collectivités territoriales, trois d'ONG, trois d'entreprises et trois de fédérations syndicales, quatre membres des services de l'État, dont de la DGALN, et trois personnes dites qualifiées, issues d'institutions scientifiques. La première session, le 1<sup>er</sup> avril 2015, est animée par le ministre, affichant son portage politique. Le comité est piloté par un membre du CGE, issu du corps des mines<sup>131</sup> tandis que le bureau, avec l'appui du BRGM et de chercheur·ses de l'université de Lorraine, représente la cheville ouvrière de l'Administration.

Deux dimensions de l'initiative mine responsable retiendront ici notre attention : elle repose entièrement sur des engagements volontaires et elle pense largement la question de la responsabilité des entreprises en termes de territorialisation dans une vision très classique, c'est-à-dire via la construction d'infrastructures et le bénéfice des retombées économiques. Si la mine responsable repose en grande partie sur l'idée de faire profiter les territoires, c'est qu'elle résulte d'un besoin de répondre au « problème d'acceptabilité sociale » (Barbier & Nadaï, 2015) que connaissent nombre de grands projets en France et en particulier les projets miniers (Simard, 2021).

Comme le soulignent Barbier et Nadaï, un dispositif sociotechnique connaissant un problème d'acceptabilité, c'est-à-dire lorsqu'il « se trouve plongé dans des polémiques, débats, affaires et controverses », donne souvent lieu à la mobilisation d' « un registre de régulation publique » (Barbier & Nadaï, 2015, paragr. 6). Celle-ci s'assimile à une « mise à l'épreuve » du dispositif (Barbier & Nadaï, 2015, paragr. 25). C'est ainsi que l'on doit comprendre l'initiative de mine responsable. On tente d'élaborer un instrument communicationnel (Massé, 2021) de régulation dans l'objectif d'éviter de futurs blocages aux projets miniers, à l'image de bien d'autres stratégies mises en place dans le secteur extractif pour contrer les critiques (Bridge & McManus, 2000 ; voir chapitre 1, partie 4.2.3.). Pour mémoire, différents PER sont octroyés à cette époque, mais font presque tous l'objet de vives contestations locales (Le Berre & Chailleux, 2021). Il s'agit alors de rendre la mine plus acceptable :

---

<sup>131</sup> Il s'agit d'Alain Liger. Il a une expérience professionnelle au BRGM et est alors secrétaire général du COMES. Il se tournera ensuite vers le secteur privé et sera directeur général de la société Tungstène du Narbonnais puis administrateur de La Française de l'énergie, une start-up produisant du gaz, et président du district Occitanie pour la SIM, l'organisation défendant les intérêts des industries extractives.

« Donc voilà un peu ce qui nous avait conduits à l'époque à lancer cette démarche. L'idée était quand même d'accompagner le mouvement de décisions favorables aux activités minières. C'est-à-dire que l'on avait attribué quelques permis de recherche et l'on escomptait bien que sur ces quelques permis de recherche, il y aurait quelques recherches qui se concrétiseraient, en tout cas qui iraient plus loin que ce qu'on a connu en réalité » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).

Notons que la « mine responsable », tout comme la « mine durable », naît au niveau international sous l'impulsion des industries extractives dans les années 1990 (Drebenstedt, 2014; Franks, 2015; Tost, Hitch, Chandurkar, Moser, & Feiel, 2018). Ce concept est le fruit de réflexions sur la manière dont la mine peut intégrer le référentiel de développement durable. Dans le cadre du *Mining, Minerals and Sustainable Development project*, les membres de l'International Council on Mining and Metals (ICMM) s'accordent sur des principes pour une mine durable. En 2003, la Déclaration de Milos, émise par plusieurs groupes d'entreprises minières et de scientifiques, acte la nécessité pour les entreprises minières de contribuer à un futur soutenable (SDIMI, 2003). En 2012, l'ancien conseiller de la banque mondiale Robert Goodland publie *Responsible Mining : The Key to Profitable Resource Development*, un « *guide to corporations who want become responsible* » (Goodland, 2012, p. 2099). Dans le cas français, la tentative par l'Administration de faire de la mine responsable un instrument de régulation sociale du secteur ne parvient pas à son objectif. Ce revers est dû à l'échec de cooptation des ONG, lesquelles refusent après plusieurs rencontres du comité de continuer d'assister aux réunions et de signer le livre blanc. En conséquence, celui-ci ne sera jamais publié. Car c'est bien le co-portage par des ONG qui aurait donné une légitimité à cet instrument (Entretien avec l'ancien chef du bureau et avec FNE). Autrement dit, le dispositif de la mine ne parvient pas à se renforcer par cette « mise à l'épreuve », annonçant déjà que le fort potentiel conflictuel de la mine.

L'objectif principal de l'initiative est d'élaborer une « convention d'engagement volontaire ». Cet instrument s'inscrit dans les politiques aujourd'hui systématiques de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) des sociétés minières, pratiques faisant l'objet de nombreux travaux (voir par exemple Buu-Sao, 2020, 2023; Golub, 2014; Kirsch, 2014; Le Berre, Reys, & Gunzburger, 2022; Welker, 2014). Le comité de pilotage doit produire un livre blanc définissant les techniques mobilisées dans les projets miniers et les « moyens pour éviter, réduire ou compenser les impacts. » Notons que la mise en place de mesures ERC est déjà prescrite par le corpus législatif et réglementaire français<sup>132</sup>. Trois facteurs expliquent ce format de *soft law*. Tout d'abord, la volonté pour les entreprises de ne pas créer d'occasion d'être sanctionnable en cas de non-respect des engagements. Ensuite, le fait que cet instrument naît dans un contexte international où les multinationales minières exercent souvent dans des pays où la législation est très peu contraignante si bien qu'il s'agit pour l'entreprise d'aller au-delà de la réglementation si elle veut s'assurer l'adhésion des populations. Enfin interviennent d'après le chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques de l'époque des contraintes d'ordre plus pratique et juridique. Le droit français permet en effet difficilement d'inscrire des engagements vis-à-vis d'un tiers, c'est-à-

---

<sup>132</sup> La séquence « éviter, réduire, compenser » est inscrite dans la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, art. 2 « ... et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement ».

dire ni l'autorité de contrôle ni de « l'intérêt général ». Or la mine responsable est largement pensée en termes de retombées locales. Il y a donc une complexité juridique à inscrire des engagements des entreprises vis-à-vis d'autres entités, du moins est-ce à l'époque un argument apporté par des juristes aux personnes du ministère de l'Économie travaillant sur la question (entretien avec l'ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022). Cela est d'autant plus complexe que l'idée de faire profiter la population locale de bénéfices grâce à la mine suppose une flexibilité des engagements au gré des « besoins » locaux. Ces deux points nous amènent à la deuxième dimension de la démarche mine responsable que nous souhaitons ici souligner : le fait qu'elle repose en grande partie sur l'objectif d'intégration territoriale. Or celle-ci est en grande partie pensée en termes de construction d'infrastructures et de retombées économiques.

En effet, « *la question de la gestion territoriale est au cœur des interrogations contemporaines des acteurs du secteur minier, industriels comme étatiques* » (Chailleux & Le Berre, 2022, p. 69). On l'a dit (chapitre 1, partie 4.1.1), on assiste depuis plusieurs décennies à une montée en puissance de l'échelle locale. Comme nous l'avons mentionné, le droit minier français assure à l'État central un contrôle fort sur le pilotage des activités minières. Par ailleurs, la législation assure des retombées financières, via les redevances et la taxe sur l'or, peu élevées. Avec la mine responsable, il s'agit d'une certaine manière du côté de l'État de tenter de penser la mine en prenant en compte l'importance de son intégration au territoire. Cette préoccupation rejoint celle du secteur minier de s'assurer un soutien des populations locales. Celle-ci est à comprendre au regard de la vision nimbyste de l'acceptabilité sociale portée par les industriel·les. Dans cette vision où l'on pense en effet la contestation à travers le prisme du syndrome NIMBY, elle est définie « *comme étant une agrégation de personnes égoïstes, uniquement préoccupées par les répercussions qu'un projet est susceptible d'avoir sur leur bien-être personnel et incapables d'en comprendre les dimensions techniques ou l'intérêt collectif* » (Gendron, 2014, citée par Beauloye & Le Berre, 2022, pp. 249-250).

De cette vision nimbyste de l'acceptabilité sociale découle la croyance qu'un dialogue avec les populations et l'assurance de leur faire bénéficier d'avantages matériels leur permettra de pouvoir mener à bien leur projet. La préoccupation du secteur minier pour le local, qui se développe dans les années 1990 (Beauloye & Le Berre, 2022, p. 247), est d'autant plus forte que les mines ont peu de marge de manœuvre quant à leur localisation. Lorsque l'opposition locale est forte, les impacts financiers sur les projets peuvent être considérables. Or les mines ne peuvent être que là où sont situés les gisements. C'est notamment ce constat qui pousse l'Administration à entamer une réflexion à la mine responsable (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022). Partant de l'idée qu'il ne serait pas possible d'inscrire dans le code minier les obligations d'engagement des entreprises minières avec les territoires, mais que cet engagement est indispensable à leur implantation, il s'agit alors de travailler à une autre modalité.

Dans la lettre d'invitation à l'ONG Les amis de la Terre signée du ministre (voir annexe n°2), l'opportunité de l'initiative est justifiée à l'aune de la question de la sécurisation des approvisionnements en métaux dont la demande augmente, mais également de celle du développement des territoires ruraux. Reconnaissant les conséquences importantes des anciennes mines sur l'environnement, il insiste sur le

fait que dorénavant l'extraction minière pourrait être conduite de manière soutenable d'un point de vue environnemental et social (Macron, 2015b). La mine d'aujourd'hui est cadrée comme en totale rupture avec les mines du passé, dont les conséquences sanitaires sont encore très actuelles pour certains territoires. À l'époque contemporaine, une « *exploitation minière n'a de sens que lorsqu'elle s'inscrit dans un projet de développement durable des territoires* » (Macron, 2015a). L'enjeu est d'autant plus considérable que les mines représentent « *une opportunité de revitalisation, de création de valeur et d'emplois dans les territoires ruraux ou dans les territoires d'outre-mer* » (ibid.). Ainsi, une partie importante du livre blanc porte sur la maximisation des retombées économiques sur le territoire<sup>133</sup> (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022). L'on pense ainsi à la construction et au partage d'infrastructures pour le territoire, à des actions dites de « sponsoring », à la création d'un fonds dédié à des projets locaux par les collectivités. D'autres « bonnes pratiques » sont discutées, telles des actions d'information et de formation au sein du système scolaire auprès d'enfants et d'étudiant·es sur le fonctionnement des mines, les ressources minérales ou même sur la biodiversité ; ou la nécessité de mettre en place une communication transparente avec les territoires et un dialogue avec la population. L'on saisit ainsi que dans la manière où la mine responsable est cadrée, des difficultés à traduire les modalités de territorialisation dans la loi française posent des difficultés. Concernant l'environnement, l'on évoque des procédés, des pratiques moins impactantes par rapport à d'autres. Celles-ci sont néanmoins déjà prévues par la séquence ERC.

Toutefois, ce type de « bonnes pratiques » vient se heurter à différentes objections des associations (Compain, 2015; SystExt, 2015a, 2015 b; entretien avec FNE). Elles opposent un refus net et catégorique du principe d'engagements volontaires, sans mécanisme de contrôle et de sanction, tant que le code minier n'est pas réformé. Par ailleurs, elles contestent une démarche soutenant l'ouverture de nouvelles mines alors que l'État ne réhabilite pas les anciens sites miniers. D'ailleurs la question de la gestion des déchets et de manière plus générale de la gravité des impacts de la mine n'est, d'après l'ONG SystExt, que très peu abordée. Enfin, la posture prise vis-à-vis des potentiels territoires miniers est jugée problématique. L'association Les amis de la terre, qui refuse de prendre part à l'initiative s'oppose à l'idée que les mines soient présentées positives pour les territoires. Le président des Amis de la Terre indique au contraire estimer que les mines sont très peu pourvoyeuses d'emploi et détruisent d'autres secteurs avec lesquels leurs activités sont incompatibles, telle l'agriculture. De manière similaire, SystExt explique que la question de l'insertion des projets miniers dans le tissu socio-économique du territoire, en particulier la question des conflits d'usage, est absente de la démarche. L'association explique en outre que le livre blanc s'assimile à un support de communication en faveur de la mine à destination de la société civile qui « *n'y est appréhendée que du point de vue des opérateurs, comme une contrainte dont il faudrait s'affranchir, et qu'il faudrait donc convaincre des bénéfices du projet pour obtenir le fameux "permis social"* » (SystExt, 2015a). Le livre blanc ne sera pas publié, faute de soutien des ONG. Une série de 13 volumes, intitulée « La Mine en France », et présentant l'état de l'art des activités d'exploration et d'exploitation des mines, sera le seul document publié par le comité. Un des volumes est dédié à la mine responsable, mais sans jamais la définir, se contentant de présenter des initiatives internationales. Jusqu'au jour où nous écrivons ces lignes, aucune définition concrète de la

---

<sup>133</sup> Nous n'avons pas eu accès au livre blanc et avons demandé à l'ancien directeur du bureau en charge des mines de se remémorer son contenu.



mine responsable n'a vu le jour en France. Cela n'empêchera pas la Compagnie Montagne d'Or de définir son projet comme une mine responsable, nous le verrons au prochain chapitre.



En résumé, depuis 1998, le code minier national doit être appliqué en Guyane, mais le gouvernement de la mine guyanaise continue de s'inscrire dans un régime d'exception. Ce dernier acte toutefois un changement normatif en ce qu'il cherche à s'adapter aux entreprises locales. Cette forme de territorialisation est notamment justifiée par l'assimilation qui est faite entre le développement du secteur minier et l'intérêt général du territoire. Bien que naissant dans un contexte très différent, l'initiative mine responsable lancée par le ministère de l'Économie illustre à nouveau cette conception de la territorialisation pensée très largement en termes économiques et non, par exemple, en termes de partage de pouvoir entre échelles de gouvernement. La prochaine partie met en avant que cette assimilation entre développement de la mine et intérêt de la Guyane pose un obstacle important à l'écologisation du secteur.

### **3. Le Schéma départemental d'orientation minière ou l'écologie de la conciliation**

Élaboré par un ancien préfet et de hauts fonctionnaires, le Schéma départemental d'orientation minière de 2011 est un instrument de gouvernement explicitant une vision politique pour l'avenir du secteur minier en Guyane. Il donne naissance également naissance à un zonage, divisant tout l'espace guyanais en zones où la mine est permise et zones où elle est interdite pour des raisons environnementales. Nous nous intéressons aux justifications retenues et mobilisées par le SDOM pour comprendre de quelles représentations de la protection environnementale et des activités minières le SDOM est le produit. S'il pose des limites à la frontière extractive, nous verrons qu'il s'agit d'un même mouvement de sécuriser l'avenir des exploitations minières dans les espaces où elles sont autorisées.

#### ***3.1. Le régime de la post-frontière : fermer les frontières de l'extraction tout en soutenant le développement des activités minières***

Dans son ouvrage, l'anthropologue Peter Bille Larsen argumente que dans de nombreuses régions, et en particulier en Amazonie, les frontières, au sens de fronts pionniers, évoluent largement pour incorporer les normes de la soutenabilité. En effet, une frontière est caractérisée par une forte abondance en ressource(s) naturelle(s) et par un contrôle administratif faible, des destructions environnementales massives et des violences envers les communautés locales. Mais la frontière du XXI<sup>e</sup> siècle ne

correspond plus à cette frontière du modernisme. Elle est administrée et s'accompagne de récits reconnaissant des droits aux communautés et l'impératif de respect de l'environnement :

*« I define the post-frontier as the host of new regulatory technologies, practices and institutions that nominally close, yet more accurately characterize and restructure, contemporary resource frontiers. It entails a narrative shift from governance modalities of discovery, conquest and extraction to modalities of recognition, environmental protection and social safeguards »* (Larsen, 2015, p. 2).

La post-frontière se distingue de la frontière par le fait qu'elle est pensée comme un territoire visualisable, inventorié et géré (ibid., p. 7). L'on cartographie désormais des zones protégées pour des raisons environnementales et des territoires autochtones. Par ailleurs, le récit de la post-frontière ne fonctionne plus sur l'imaginaire de la *terra nullius*, mais appelle à un processus de reterritorialisation. Il ne s'agit plus de travailler contre les communautés locales, mais en concertation avec elles. Malgré la multiplication de mesures en faveur de l'environnement et de la protection des communautés autochtones, la dégradation écologique s'accélère et la violation des droits autochtones continue. Ce constat constitue ce que Larsen nomme le paradoxe de la post-frontière : alors que l'on ferme l'espace à l'extraction, celle-ci continue voire s'accélère, et ses impacts également (ibid., pp. 10-11). Le paradoxe de la post-frontière ne s'explique pas, uniquement, par la faiblesse de la mise en œuvre des mesures, mais bien souvent par les dynamiques propres à la nouvelle configuration de la frontière. La post-frontière correspond à un régime de régulation sociale des activités extractives incorporant les critiques contre la frontière moderniste. Autrement dit, la post-frontière, c'est un assemblage de dispositifs de régulation sociale intégrant les valeurs de la soutenabilité et les traduisant de manière à ne pas empêcher la reproduction des activités extractives tout en renforçant le contrôle du territoire. En effet, les dispositifs de la post-frontière *« are deeply entangled in territorial and capitalist logics (Harvey 2005: 91), as they generally neither challenge the drive for profits and accumulation nor core state politics to consolidate territorial power »* (ibid., p. 150). Alors que l'on ferme les frontières extractives, les pratiques concrètes d'extraction restent quasiment inchangées : on continue de produire *via* les mêmes techniques.

Depuis les années 1980 et surtout 1990, la politique de gestion de l'espace amazonien guyanais produit un régime de post-frontière à différents égards. La création des ZDUC en 1987 (voir chapitre 2, partie 2.5.2) enclenche un début de reconnaissance des droits territoriaux autochtones, en particulier amérindiens. Au sommet de Rio de 1992, le président François Mitterrand annonce la création d'un parc national en Guyane. Le projet connaît de longues péripéties. Souvent vécu comme allant à l'encontre des acquis de la décentralisation, il connaît de fortes oppositions. Il cristallise également les *« dissensions internes d'une société guyanaise très hétérogène »* (Aubertin & Filoche, 2008, p. 165). Deux projets de parc sont abandonnés puis il est relancé en 2002 par le président Jacques Chirac au Sommet du développement durable de Johannesburg. Le Parc Amazonien de Guyane est finalement créé en 2007. Alors que longtemps les parcs nationaux reflètent une conception de la conservation basée sur l'exclusion des activités humaines et sont des objets de gouvernement de l'État central, la réforme

de 2006<sup>134</sup> les refonde en intégrant les valeurs du développement durable. La protection de l'environnement doit se faire au nom du développement humain. Elle s'exerce avec la participation des populations qui doivent pouvoir en recevoir des avantages. Le régime du parc national distingue le cœur du parc, dont le cadre législatif et réglementaire est fixé par le parlement et le gouvernement, de la zone de libre adhésion. Les règles de fonctionnement de cette dernière sont définies dans une charte, fruit des négociations entre représentant·es de l'État, élu·es guyanais·es, autorités coutumières et représentant·es de la société civile. Nous ne nous attardons pas davantage sur le PAG dont l'objet dépasse le cadre de notre recherche<sup>135</sup>. Nous retenons néanmoins que les activités minières sont interdites dans le cœur du parc<sup>136</sup>. En fermant la zone aux activités aurifères, il concourt à la production d'une post-frontière.

Dans les pages qui suivent, nous posons notre focale sur le schéma départemental d'orientation minière (SDOM), véritable dispositif de gouvernement du régime de la post-frontière. Le schéma départemental d'orientation minière (SDOM) est un instrument entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Cet instrument de planification fixe un zonage interdisant, selon les zones, certaines ou toute activité(s) minière(s) dans des espaces où un intérêt écologique fort est reconnu. Ce faisant, il acte un processus d'écologisation de l'activité aurifère. Le SDOM est un instrument original, conçu exclusivement pour le territoire guyanais. Il vise à concilier deux objectifs déclarés essentiels en Guyane par l'État : développer l'activité aurifère et préserver le milieu amazonien. Il s'inscrit dans un impératif de durabilité et démontre une intégration des critiques écologiques. Celui-ci repose néanmoins sur une vision du développement durable très souple et vise avant tout le développement de la mine. On retrouve dans le SDOM les dimensions clés du gouvernement contemporain de la mine guyanaise : écologisation, territorialisation, soutien à la filière, pouvoir décisionnel de l'État central et concertation avec les parties prenantes.

### ***3.2. Le SDOM comme instrument de conciliation d'intérêts incompatibles***

La compréhension du SDOM nécessite de s'attarder sur les raisons qui poussent à sa création. Ce schéma est créé suite au rejet, en 2008, du premier projet de mine industrielle qui naît sur le territoire, le projet Iamgold<sup>137</sup>, par le président Nicolas Sarkozy. Les conflits autour des projets Iamgold et Montagne d'or présentent plusieurs similitudes. Rejetée pour des raisons environnementales, la décision présidentielle fait suite à un conflit de plusieurs années opposant des partisan·es de la mine à un mouvement de contestation écologiste et autochtone. Le projet est situé au Camp Caïman sur le site de la Montagne de Kaw. Cette zone est comprise dans le périmètre de la commune de Roura, au nord-est de la Guyane. Il est porté par la société CBJ-Caïman, qui appartient au groupe Cambior. Cette compagnie minière canadienne est acquise en 2007 par Iamgold, également canadienne. Le conflit autour du projet se trouve

---

<sup>134</sup> Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

<sup>135</sup> Sur le PAG, voir par exemple Aubertin & Filoche, 2008 ou Jacob, 2018.

<sup>136</sup> La réforme de 2006 crée l'art. L331-4-1 du code de l'environnement qui précise que « *Les activités industrielles et minières sont interdites dans le cœur d'un parc national* ».

<sup>137</sup> Le projet Iamgold est aussi souvent évoqué, en entretien ou dans les médias, comme le projet Camp Caïman, projet Cambior ou projet de la Montagne de Kaw.

au croisement de deux domaines d'action publique : la protection environnementale et le développement de la mine guyanaise.

Le projet est situé dans une zone forestière et marécageuse présentant une biodiversité très riche. Depuis 1991, l'ensemble des marais et la montagne de Kaw sont situés en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 1 (ZNIEFF). En 1997, est créée à proximité du Camp Caïman une réserve naturelle volontaire, appelée réserve Trésor. En 1998, les marais et une partie de la Montagne de Kaw sont classés réserve naturelle nationale. En 2001 est créé le Parc naturel régional de la Guyane. Suite à l'appel d'offres public mené en 1994 auprès d'entreprises minières conséquent à l'inventaire minier mené par le BRGM, les premiers titres portant sur la zone de Camp Caïman sont octroyés en 1995. En 2002, la société CBJ-Caïman obtient trois permis exclusifs de recherches et deux années plus tard une concession pour 25 ans. Cette concession est située à l'intérieur du périmètre du Parc naturel régional de la Guyane. C'est là qu'est localisé le projet Iamgold qui vise une production de 25 à 28 tonnes d'or durant au moins sept années. Elle prévoit une mine à ciel ouvert, comprenant deux fosses et une usine de traitement.

À l'exception du centre spatial guyanais, il s'agit du premier projet industriel de la Guyane. Une forte opposition de groupes écologistes s'élève contre le projet. Un collectif composé de partis, associations et syndicats, nommé Non à Cambior, se monte en 2006. Par ailleurs, la population du village de Kaw s'oppose au projet ainsi que des représentants des peuples amérindiens. Le projet est situé sur une terre amérindienne ancestrale comme en témoigne la présence d'un village amérindien et différentes traces archéologiques. Deux commissions interministérielles sont dépêchées : un rapport paraît en 2006, l'autre début 2008. De septembre à décembre 2007 a lieu le Grenelle de l'Environnement. Le projet y est discuté. Finalement, le président Sarkozy s'oppose au projet en janvier 2008 alors que celui-ci est très avancé au niveau des procédures administratives et détient déjà quasiment toutes les autorisations nécessaires<sup>138</sup>. Les coûts des campagnes d'exploration d'or primaire alors terminées, sont élevés. Les pertes financières pour la société Iamgold sont importantes. Le SDOM doit éviter de futurs cas Iamgold. Il vise à identifier les espaces où la mine est autorisée et ceux où elle est interdite afin que les entreprises disposent d'une information transparente et stabilisée qui leur garantisse une certaine sécurité. Il s'agit en particulier d'assurer aux grandes entreprises dont les investissements portent sur de longues périodes qu'ils ne seront pas perdus en raison de nouvelles politiques environnementales.

Le SDOM entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>139</sup>. Le document, de plus de 70 pages, s'inspire du modèle métropolitain du schéma départemental des carrières. Il est souvent assimilé au zonage, qu'il établit, mais il définit également les axes directeurs d'une politique minière. De nombreuses pages sont consacrées à la justification de cette politique, de la nécessité de créer le SDOM et des règles établies pour définir le zonage. Il veut définir une véritable politique minière pour la Guyane et contient les

---

<sup>138</sup> Les procédures sont alors terminées. Le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) s'est prononcé positivement sur les demandes d'ICPE du projet en juin 2007.

<sup>139</sup> Le SDOM est acté par les décrets n°2011-2105 du 30 décembre 2011 portant approbation du schéma départemental d'orientation minière (SDOM) de la Guyane et n°2011-2106 du 30 décembre 2011 portant dispositions de mise en œuvre du schéma départemental d'orientation minière (SDOM) de la Guyane.

futures orientations à suivre. Quels sont les objectifs poursuivis par le SDOM ? Son ambition principale est énoncée comme suit :

« l'objectif fondamental du schéma, dans le respect des principes du développement durable, vise l'instauration d'une politique équilibrée qui, tout à la fois, permette le développement économique par la mise en valeur de la ressource minière et garantisse le respect de l'environnement; elle doit également, comme on le verra plus loin, contribuer au progrès économique et social des habitants de la Guyane » (Préfecture de la Guyane, 2011).

Il s'agit donc de trouver un équilibre entre développement de la mine et respect de l'environnement, dans l'objectif de permettre le développement humain. Les deux finalités sont explicitement pensées comme des objectifs opposés. Le fait que la mine soit considérée comme l'antithèse de la protection environnementale n'exclut toutefois pas sa compatibilité avec les « principes du développement durable », ici réduit à une définition minimale et molle de la soutenabilité.

Le principe de la conciliation d'intérêts sous-tend l'ensemble du SDOM : sa finalité, son élaboration, le zonage qui en résulte. L'élaboration du schéma, soutenu par le président Sarkozy, est confiée en mars 2008 par le ministre de l'Écologie et la ministre de l'Outre-mer<sup>140</sup> à Yves Mansillon, ancien préfet de la Guyane, également ancien président de la Commission nationale du débat public (CNDP). M. Mansillon est aidé par les trois inspecteurs en charge du dernier rapport interministériel sur le projet Iamgold. Ces hauts fonctionnaires, issus de l'Inspection générale de l'environnement, de l'Inspection générale de l'administration et du Conseil général des mines, doivent assurer la représentation des enjeux d'action publique à concilier. Pendant presque une année, ces personnes s'attellent à la rédaction du schéma. Elles rencontrent de nombreux·ses acteur·rices du monde économique, associatif, expert et étatique. Le projet de SDOM est mis à disposition du public. Il est soumis à consultation de services de l'État locaux, du conseil régional et du conseil général de la Guyane, des communes, de l'ONF, de la commission des mines, des minier·es guyanais·es, d'ONG environnementales, du Conseil Consultatif des Populations Amérindiennes et Bushinengué<sup>141</sup> (CCPAB).

Le zonage qui en résulte reflète une recherche d'équilibres entre intérêts économiques et écologiques, comme l'illustrent les figures 7 et 8 ci-dessous. Quatre zones sont définies :

- la zone 0 : les espaces interdits à toute prospection et exploitation minières (en bleu sur la figure 7)
- la zone 1 : les espaces ouverts aux seules recherches aériennes et exploitations souterraines (en vert)
- la zone 2 : les espaces de prospection et d'exploitation minières sous contraintes (en jaune)
- la zone 3 : les espaces ouverts à la prospection et à l'exploitation dans les conditions du droit commun (en jaune)

---

<sup>140</sup> Il s'agit de Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outremer et des collectivités territoriales, Christian Estrosi, secrétaire d'État chargé de l'Outremer et Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables.

<sup>141</sup> Notons que la soumission du schéma au CCPAB n'est alors pas obligatoire, mais autorisée par décret (décret n°2008-562 du 17 juin 2008 relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge de Guyane).

Par contrainte, l'on entend la nécessité de remplir certaines conditions. Par exemple, les demandes de permis d'exploitation et les concessions en zone 2 doivent être précédées d'un inventaire de la biodiversité sur le périmètre concerné. Les zones 2 et 3, où les activités sont autorisées, couvrent 55 % du territoire (en orange et jaune sur la figure 8).

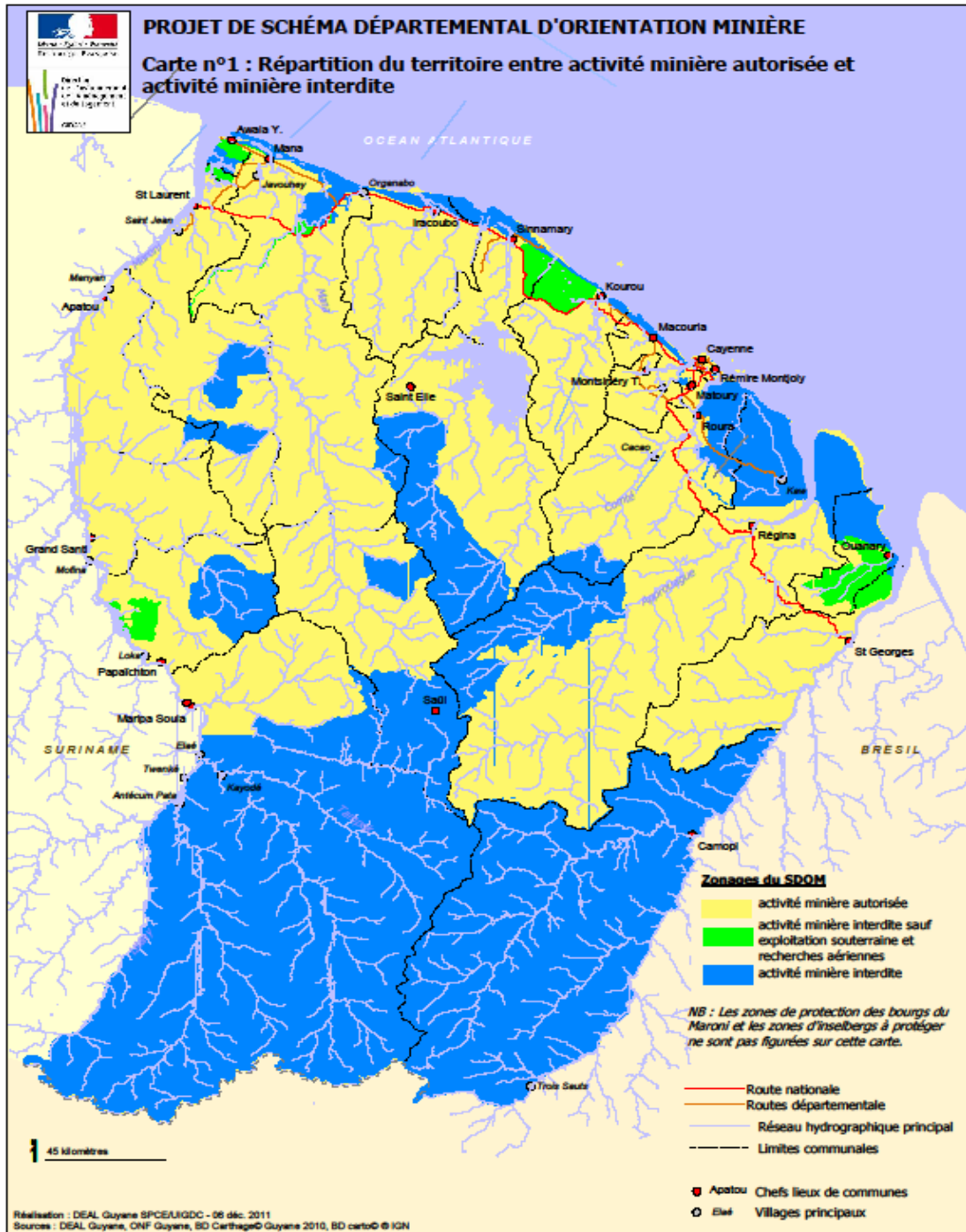


Figure 7. Les zones du SDOM<sup>142</sup>

<sup>142</sup> Source : Préfecture de la Guyane, 2011.

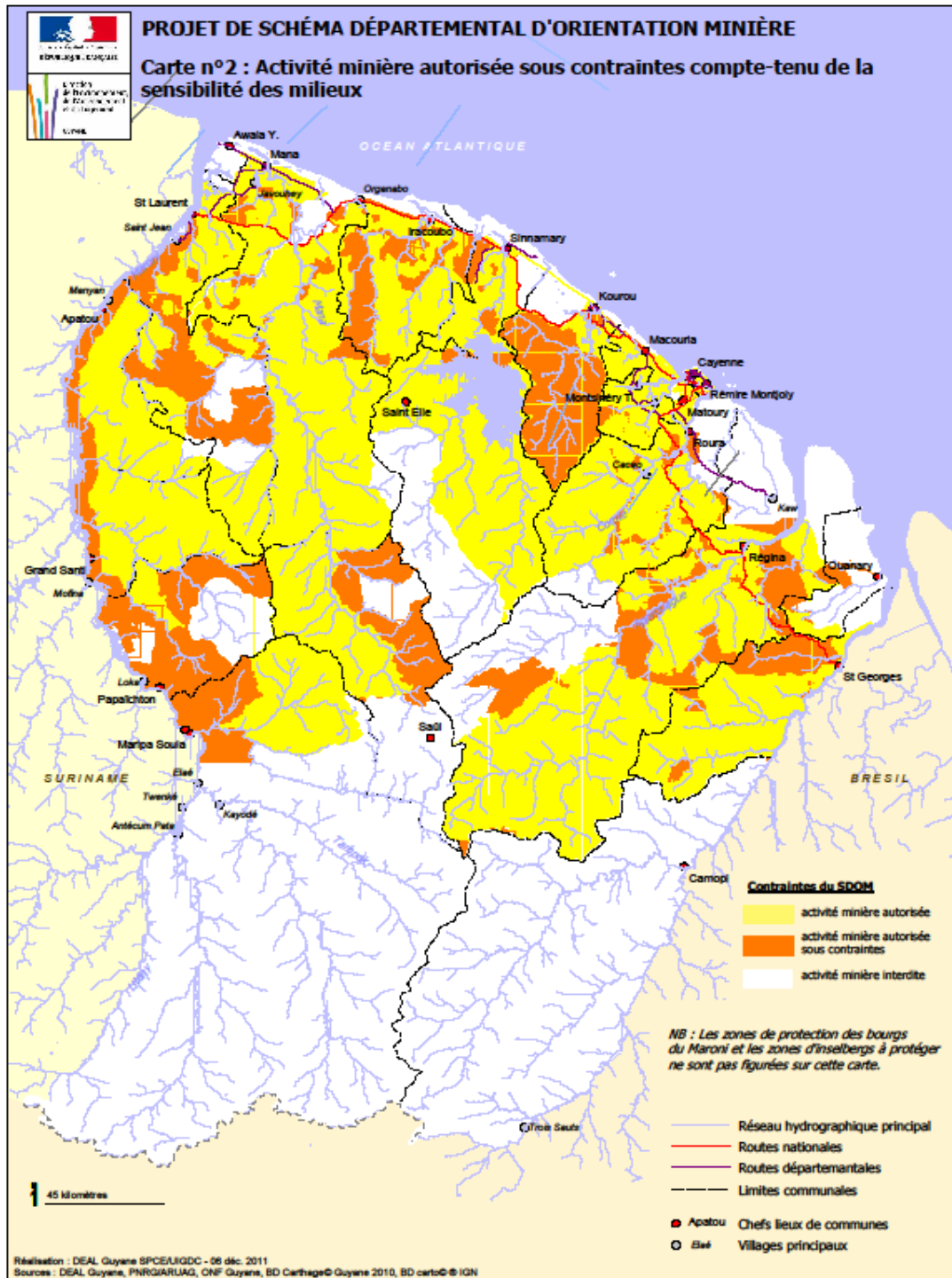


Figure 8. Zones « sous contraintes » dans le SDOM<sup>143</sup>

Le zonage est un des instruments privilégiés de l'aménagement du territoire (Desjardins, 2021). Les documents cartographiques qui permettent le zonage sont des « outils composites » : « ils sont censés représenter l'objectivité du monde extérieur, mais sont l'objet de vives discussions entre acteurs

<sup>143</sup> Source : ibid.

*sociaux ; ils offrent une description ordonnée d'un territoire, mais en même temps désignent des problèmes, soulignent des objectifs et orientent vers certaines solutions* » (Le Bourhis & Bayet, 2000, p. 52). La mise en carte des zones du SDOM objective les deux objectifs d'action publique que l'État cherche ici à concilier : développement de la mine et protection environnementale. Si ces deux objectifs sont poursuivis d'un même mouvement, ils sont traités de manière contrastée. L'écologie est justifiée comme une contrainte inévitable et imposée tandis que le développement de la mine est construit comme un impératif pour le territoire.

L'objectif de respect de l'environnement est ainsi justifié : il est obligatoire, car inscrit dans la loi nationale et fixé dans des axes d'action publique. Il s'agit en quelque sorte d'une nécessité extérieure et non d'une finalité positive pour le territoire ou d'un objectif valorisé au nom de valeurs écologiques. On cite différents textes à respecter : la Charte de l'environnement de 2004, la convention sur la diversité biologique adoptée à Rio en 1992 et ratifiée par la France en 1994, l'objectif de l'Union européenne de stopper la perte de cette diversité, la stratégie française pour la biodiversité, enjeux, finalités, orientations de 2002 et la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement de 2009. Ces textes sont tous écrits en dehors de la Guyane. Ce faisant, un processus de fabrique d'échelles est à l'œuvre. La forêt guyanaise est constituée en enjeu national.

Dans un discours gestionnaire de l'environnement, différents éléments distincts sont définis comme à protéger : la diversité biologique, les habitats, la faune et la flore, la ressource en eau et le patrimoine. La logique est alors d'établir une liste de zones, déjà intégrées dans des dispositifs de protection environnementale en raison de leur valeur écologique – et dans de rares cas de leur valeur humaine. Sont ainsi exclues des zones extractives le cœur du Parc Amazonien de Guyane, les réserves biologiques domaniales (RBD) et réserves biologiques intégrales (RBI), les espaces remarquables du littoral identifiés par le Schéma d'Aménagement Régional (SAR), les zones faisant l'objet d'arrêtés de protection de biotope, les sites classés, etc. Pour qu'un écosystème soit protégé, il doit être considéré comme « exceptionnel » et généralement déjà faire l'objet de réglementation. Par exemple, seuls certains cours d'eau encore peu impactés par la mine sont autorisés à exclure les activités minières. On estime que les rivières déjà impactées peuvent l'être davantage sous certaines conditions - selon leur largeur par exemple. Le SDOM ne respecte ainsi pas la directive européenne appelée directive-cadre sur l'eau qui fixe comme objectif l'amélioration de la qualité de l'ensemble des cours d'eau. Aussi, de nombreux secteurs où une riche biodiversité est identifiée ne sont pas inclus dans les zones interdites aux activités minières. Ainsi, les séries d'intérêt écologique et séries de protection établies par l'ONF sont ouvertes à la mine « sous contraintes ». Concrètement, cela signifie qu'il existe des zones où l'exploitation forestière, même extensive, est interdite alors que les activités minières y sont autorisées. Le SDOM ne prend pas non plus en compte toutes les préconisations de l'Autorité environnementale<sup>144</sup>. Par exemple, la préconisation que toutes les exploitant·es adhèrent à une charte des bonnes pratiques n'est pas retenue pour la zone 3, c'est-à-dire la zone ouverte aux activités minières sans contrainte.

---

<sup>144</sup> Le SDOM est soumis, comme prescrit par le code de l'environnement pour les projets, plans et programmes impactant l'environnement, à l'avis de l'Autorité environnementale.



L'outil cartographique et le processus de consultation le précédant habillent d'objectivité et de scientificité les règles autorisant ou interdisant la mine. Cette supposée objectivité est en fait le résultat de négociations, dans une vision de la protection de la nature qui se veut territorialisée. À propos de l'élaboration du SDOM et des classements des rivières, le directeur d'une entreprise multinationale nous explique en entretien que le zonage a fait l'objet de vives discussions. En parlant de la présidente de la FEDOMG, il nous dit :

*« Elle a un rôle absolument essentiel, elle est là dans toutes les décisions. On se serait déjà fait passer le blocage du tiers des zones qui restent si elle n'avait pas été là via la FEDOMG, si elle n'avait pas pu faire un travail là-dessus »* (Directeur de la filiale guyanaise d'une entreprise internationale, novembre 2019).

Le SDOM étant acté par décret, les zones qu'il exclut de l'activité minière gagnent un statut de protection réglementaire. Toutefois, presque aucun nouvel espace ne gagne ce statut dans le zonage. En d'autres termes, les concepteurs du SDOM choisissent de ne créer quasiment aucune nouvelle zone bénéficiant d'une protection réglementaire en Guyane. Ainsi, décide-t-on de ne pas interdire la mine dans les ZNIEFF. Pour mémoire, les ZNIEFF désignent des secteurs où un inventaire scientifique a mis en évidence la présence d'une riche biodiversité : *« Une ZNIEFF se définit par l'identification scientifique d'un secteur du territoire national particulièrement intéressant sur le plan écologique<sup>145</sup> »*. Elles sont le résultat d'un programme d'inventaire lancé par le ministre Bouchardeau en 1983, mais ne font pas l'objet d'une protection réglementaire.

Les impacts de la mine sur le long terme ne sont pas discutés dans le Schéma. Au contraire, la question des conséquences environnementales est « déproblématisée » et largement minimisée alors qu'elle est à l'origine du SDOM. Par exemple, les impacts miniers sont présentés comme admissibles du fait que ceux-ci seraient de courte durée :

*« L'atteinte au milieu que comporte toute activité minière est acceptée parce que celle-ci permet la mise en valeur d'une ressource pouvant contribuer au développement de la région et n'est en outre que provisoire, l'exploitation d'un site donné ne s'étendant en général que sur une période brève. Mais cela n'est acceptable que s'il y a, in fine, remise en état du site »* (Préfecture de la Guyane, 2011, p. 65).

Or un site minier réhabilité ne retrouve jamais son état originel et la réhabilitation est encore à ses balbutiements comme différents interlocuteurs nous l'ont expliqué durant notre travail de terrain, c'est-à-dire plus de huit années après la publication du SDOM :

*« On n'a jamais eu d'exemple de mine pour laquelle on a eu une restauration entre guillemets parfaite et un retour à l'état initial. C'est impossible de toute façon puisque la forêt primaire met plusieurs centaines d'années pour arriver au stade où elle est aujourd'hui. Mais même déjà rien que si c'était mesuré en termes de biomasse [...], on en est très loin. Même, déjà retrouver un couvert forestier uniforme, il y a peu de*

---

<sup>145</sup> Circulaire du 14 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique.

*mines – ici je parle, enfin même dans le monde – peu de mines exemplaires où, après exploitation, on retrouve un milieu dans son état quasi initial. Même après, même pour des mines qui ont fermé depuis des dizaines d’années » (Chargé du programme Forêts de WWF France en Guyane, novembre 2019).*

Ces propos sont largement confirmés par un cadre de la DEAL de Guyane :

*« Quand on exploite, que ça soit en primaire ou a fortiori en alluvionnaire, on commence par décaper la forêt, retirer les arbres, mais aussi décaper le sol sur une profondeur suffisante pour que derrière ça soit assez compliqué, voire illusoire, de le reconstituer. Les techniques de réhabilitation pour nous aujourd’hui, on sait pas vraiment faire, on ne sait pas en tout cas reconstituer la forêt telle qu’elle était avant. Et donc le premier objectif de la réhabilitation, c’est d’abord d’éviter que les impacts sur l’aval continuent à se produire. Donc retenir notamment tout ce qui est départ de sédiments et de polluants vers l’aval, donc reconstituer un minimum de sol et de couverture végétale pour cela. Mais ce n’est pas de la couverture végétale au sens d’une forêt qui aurait les mêmes fonctionnalités qu’elle avait avant. [...] Techniquement, on ne sait pas aujourd’hui reconstituer de la forêt, reconstituer des cours d’eau dans ces conditions-là. On cherche comment faire, mais les techniques ne sont pas stabilisées. On s’améliore, on essaie d’accompagner les gens, mais ça reste largement expérimental » (novembre 2019).*

On le voit, certains éléments semblent indiquer une méconnaissance et/ou une méconnaissance des impacts de l’activité minière et de la gestion de la mine menant à leur invisibilisation. Ces quelques exemples illustrent que si le SDOM incarne une réelle prise en compte de l’environnement dans le gouvernement de la mine guyanaise, des limites claires y sont également posées. En effet, l’objectif majeur du SDOM reste le développement du secteur minier.

Un véritable impératif à exploiter l’or du sous-sol guyanais est produit tout au long du schéma. L’on décrit une situation d’urgence à deux niveaux. D’une part, la Guyane connaît une explosion démographique et un taux de chômage important. Son économie est dépendante du secteur spatial et il est urgent de la diversifier. En conséquence, « *la mise en valeur de ses ressources minières peut et doit donc y contribuer* » (Préfecture de la Guyane, 2011, p. 12). D’autre part, il y aurait urgence à sauver la filière. À cette période, la production minière décroît tout comme le nombre de titres valides. Pour seule explication, l’attribution de la responsabilité à l’État central par les exploitant·es est reprise dans le texte : la baisse d’activité s’expliquerait par « *les contraintes nées de l’application de plus en plus draconienne de la réglementation et la multiplication des contrôles administratifs* » (Préfecture de la Guyane, 2011, p. 26). Le SDOM justifie l’impériosité d’agir pour relancer la filière en termes économiques, mais également sécuritaires :

*« Les derniers artisans disparaissent au profit des orpailleurs clandestins et quelques PME parviennent encore à survivre. Au rythme actuel de son déclin, la filière aurifère aura quasiment disparu dans les trois prochaines années. Il est donc urgent de*

*réhabiliter et de relancer ce secteur à moins de vider de son contenu l'existence d'une filière aurifère légale.*

*Cette filière de production pourrait avoir un impact essentiel sur l'économie guyanaise si les conditions d'une exploitation rationnelle et cohérente de cette activité étaient réunies » (Préfecture de la Guyane, 2011, p. 37).*

L'argument (sur lequel nous revenons au chapitre 5) diffusé par les acteur·rices du secteur, selon lequel favoriser l'exploitation légale serait un moyen de lutter contre l'orpaillage illégal est mobilisé à plusieurs reprises dans le SDOM. Ainsi l'exploitation aurifère légale est-elle définie comme un facteur de sécurité et d'exercice de souveraineté. Elle devient également un vecteur de protection environnementale et une question de santé publique au vu des pratiques particulièrement destructrices et polluantes de l'orpaillage illégal. Via ces différents arguments, la mine se voit ainsi justifiée au nom du développement durable. À plusieurs reprises, ce mot d'ordre est mobilisé pour justifier l'exploitation aurifère. Le développement durable comprendrait un impératif de développement économique, et comme seule la mine le permettrait, l'exploitation aurifère est constituée en partie, voire en condition, du développement durable de la Guyane. Autrement dit, le volet « développement humain » de l'impératif de soutenabilité est réduit au développement économique. La compatibilité de ce mode de développement avec les autres volets du développement durable n'est pas problématisée.

Le changement de discours sur les petit·es artisan·es notifié dans le cadre de la réforme de la législation de 1998 perdure dans le SDOM. Un exercice d'explicitation est mené à cet égard : « *Dans le cadre de cette politique, il doit y avoir une place pour toutes les tailles et tous les types d'entreprises* » (Préfecture de la Guyane, 2011, p. 43). Certes les artisan·es ne seraient souvent pas en capacité de travailler dans de bonnes conditions, mais il s'agit de les former et de les accompagner afin de leur permettre de travailler de manière plus efficace et respectueuse de l'environnement mettre à niveau. Le soutien des élu·es guyanais·es aux artisan·es est ainsi intégré aux objectifs portés par l'État central. L'objectif à long terme dans la posture nationale reste néanmoins l'industrialisation du secteur. Cela est nécessaire à cause de l'épuisement des gisements et parce que l'effet d'entraînement de la mine industrielle pour l'ensemble de l'économie guyanaise est considéré comme bien plus important, ainsi que les apports financiers issus des produits fiscaux. La mine industrielle est en effet perçue comme potentiellement en mesure d'engendrer un développement économique important. Il s'agit alors d'accompagner les exploitations locales pour qu'elles se tournent vers l'or primaire et que les entreprises grandissent ou se regroupent entre elles. Avant tout, il s'agit d'attirer des entreprises internationales qui seules ont les moyens de rapidement impacter l'économie. Idéalement, l'on souhaiterait pouvoir « *retenir un ou deux projets d'exploitation primaire, portés par une grande entreprise du secteur qui accepterait de jouer pleinement son effet d'entraînement technique et humain sur l'ensemble du secteur, dans la perspective d'un vrai partenariat avec les PME locales* » (ibid, p. 38). Nous verrons dans le prochain chapitre que durant une période, l'on espère que ce rôle sera joué par la Compagnie montagne d'or. Les entreprises internationales pourraient également faire bénéficier les entreprises minières locales de leur savoir technique, scientifique et logistique. Il s'agit alors pour le SDOM, dont la commande par le président de la République « *prouve la volonté de l'État d'avoir une politique favorable à l'activité minière en*

Guyane », de créer les conditions donnant confiance et attirant les compagnies internationales en clarifiant le cadre juridique et la position politique de l'État (ibid., p. 43). Si d'un côté le SDOM ferme des espaces à l'exploitation, clôt la frontière extractive, il vise en parallèle la croissance de la production d'or. Se mettent ici en œuvre les dynamiques du paradoxe de la post-frontière. Si la frontière en surface se ferme, c'est pour mieux l'étendre en profondeur.

Comme le notent les auteur·rices d'un rapport sénatorial sur la sécurité en Guyane, son objectif de « *de sortir d'une gestion "au coup par coup" et de mettre en place une véritable politique minière et industrielle de long terme* » est certes « *louable* », mais il « *ressemble à la quadrature du cercle* » (De Rohan, Dupont, Berthou, & Antoinette, 2011, p. 46). Si le SDOM tente de concilier différents intérêts, son contenu est contesté de toute part. Les sénateur·rices<sup>146</sup> en question ne sont d'ailleurs pas en reste et reprennent largement les arguments des professionnel·les de la mine.

### ***3.3. Les controverses autour du SDOM***

Le SDOM cristallise les controverses sur l'activité minière présentes sur le territoire. Leur étude montre que la mine est loin de faire consensus et l'on distingue les controverses minières qui se cristallisent autour du projet Montagne d'or. D'un côté, les professionnel·les décrivent les contraintes environnementales et estiment que leur activité est nécessaire au bon développement de la Guyane. Les élu·es guyanais·es et les politiques de la métropole reprennent largement ces arguments, les premier·es souhaitant pouvoir décider de la politique minière. De l'autre côté, les écologistes et représentant·es des communautés autochtones argumentent que les retombées pour le territoire sont moindres, voire négatives, et souhaitent voir l'activité davantage contrainte et surveillée, et interdite sur les territoires autochtones. Par ailleurs, la légitimité procédurale de la politique minière n'est pas reconnue, ces deux types d'acteur·rices souhaitant pour des raisons différentes, davantage de participation.

Ces entreprises minières, largement suivies par les élu·es guyanais·es, s'opposent vivement au zonage établi. Elles saluent tout d'abord la conception du SDOM. La définition de zones ouvertes à l'activité minière doit envoyer un message politique fort et rassurant aux investissements étrangers et apporter une sécurité à long terme aux opérateur·rices de la Guyane quant à la pérennité de leurs activités. Mais ces dernier·es s'opposent au zonage choisi. Se voyant interdites d'opérer sur 45 % du territoire, les entreprises considèrent le SDOM trop restrictif. L'obligation d'ajouter une notice d'impact renforcée dans le cas des AEX est particulièrement critiquée par les opérateur·rices qui ne disposeraient pas des capacités techniques et financières nécessaires<sup>147</sup>. On argumente qu'encore une fois – en référence à l'Inini - l'État freine le développement autonome de la Guyane en empêchant l'exploitation de ses ressources naturelles. On ravive la rhétorique de la « *mise sous cloche* » (Jacob, 2020; Noucher, 2020b). On critique également le principe du zonage selon lequel on interdit la production minière dans des zones en fonction de leur statut d'espaces protégés institutionnellement reconnu. En effet, une zone peut

---

<sup>146</sup> Josselin de Rohan et Bernadette Dupont sont alors membres de l'UMP, Jacques Berthou du PS, Jean-Etienne Antoinette député guyanais) de Walwari, groupe guyanais proche du socialisme.

<sup>147</sup> À l'observation de la répartition des AEX au moment où nous écrivons ces lignes, nous constatons effectivement la quasi-absence d'AEX en zone 2. Recherche effectuée sur le site <https://camino.beta.gouv.fr/>.

potentiellement devenir un nouvel espace protégé et en conséquence devenir interdite à la mine. Ainsi, en revenant sur la création du SDOM, la présidente de la FEDOMG raconte l'amertume des professionnel·les :

*« Ça leur permettait à eux<sup>148</sup> de sortir du marasme dans lequel ils s'étaient mis. Et puis, nous, peut-être de pouvoir travailler. Donc on a fait le SDOM. On s'est fait couillonner, bien sûr, puisque le SDOM en fait il n'a pas figé des zones, il a figé un principe, le principe des réserves, le principe des ZNIEFF, le principe des... etc. [...] C'est là où on s'est fait couillonner. On n'avait pas vu. Mais il y avait des petits malins là-dedans » (octobre 2019).*

La désapprobation du SDOM telle qu'elle est formulée par les entreprises est largement assimilée par les politiques. On constate par exemple cette diffusion des arguments des professionnel·les au sein du monde des élu·es lorsque l'on se penche sur le rapport sénatorial susmentionné. Les sénateur·rices écrivent avoir conçu leur avis après avoir rencontré le préfet, les élu·es et des socioprofessionnel·les. Autrement dit, iels n'ont pas discuté avec le monde associatif ou des représentant·es des peuples autochtones. Leur avis reprend ainsi les arguments des professionnel·les de la mine :

*« S'il revient à l'État de faciliter l'exploitation de leurs atouts par les DOM, notamment en favorisant un développement endogène, le SDOM aboutit à l'effet strictement inverse, il constitue un verrou. [...] la mission considère que le projet de schéma remis au Gouvernement le 16 juin 2009 constitue une entrave au développement économique de la Guyane. [...]*

*La mission considère que le schéma d'orientation minière [...] doit être révisé dans un sens plus favorable au développement économique de la Guyane. [...] Reprenant les conclusions des professionnels de la FEDOMG, la mission souligne que cette révision pourrait d'ailleurs être positive en termes d'emplois » (De Rohan et al., 2011, pp. 48-49).*

Est également repris l'argument selon lequel l'interdiction de l'activité minière dans certaines zones « est une incitation à l'exploitation illégale » (ibid., p. 48). La justification de la mine légale au nom de la lutte contre l'orpaillage illégal est aussi largement présente dans les discours des élu·es locaux. Dans son avis défavorable, le conseil régional estime que davantage d'espaces devraient être ouverts aux activités minières (Conseil régional de Guyane, 2011). En outre, les controverses autour du SDOM fournissent une arène où déployer la critique du mode de gouvernement trop centralisé exercé sur la Guyane. Le Conseil régional s'oppose au pouvoir étatique sur la politique minière. La région souhaite être incluse dans l'exercice du pouvoir. Elle justifie cette demande par le fait que l'État mènerait une politique déconnectée des besoins des Guyanais·es alors qu'une plus grande adaptation aux conditions guyanaises est une « impérieuse nécessité » (ibid.). Par exemple, les conditions de réhabilitation des sites exploités devraient être fonction de la taille des entreprises. La Région demande une participation « effective » aux décisions relatives aux questions minières. Elle regrette par ailleurs dans son avis

---

<sup>148</sup> La présidente de la FEDOMG fait ici référence au gouvernement et autres acteur·rices étatiques en charge des mines qui se seraient trouvé·es dans une situation délicate suite au refus présidentiel du projet Iamgold.

l'absence de prise en compte d'indicateurs d'équité sociale - tel le nombre d'emplois, de CDI et de personnes formées - et d'efficacité économique – tels les dépenses en R&D ou le taux de création d'entreprises. Autrement dit, la question des bénéfices directs pour le territoire serait trop peu prise en compte. Enfin la hiérarchie des normes entre le Schéma d'Aménagement Régional (SAR), produit par le conseil régional et le SDOM, produit par l'État, est critiquée. En effet, le SDOM doit prendre en compte le SAR, et non l'inverse. Cette hiérarchie est un obstacle à la capacité décisionnelle de la collectivité quant à l'aménagement du territoire, obstacle mal accepté par les élu·es. Ce dernier point est également contesté par les ONG environnementales.

FNE, GEPOG, Sepanguy et le comité français de l'UICN publient leur vis sur le SDOM dans un communiqué commun. Elles y critiquent la hiérarchie des normes entre documents : le SAR et autres documents d'urbanisme doivent prendre en compte le SDOM. Les associations notent que « *ce n'est pas à l'activité économique de dicter les règles d'occupation des sols qui, sauf motif impérieux d'intérêt général, prennent en compte d'autres contraintes supérieures. Le principe d'indépendance des législations doit être ici appliqué. Pour quel motif d'intérêt général le SDOM y ferait-il exception ?* » (FNE, UICN - Comité français, GEPOG, & Sepanguy, 2009, p. 6). Aussi, le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), document assurant le maintien d'une certaine qualité de l'eau doit également prendre en compte le SDOM, instaurant une priorité de l'exploitation minière sur la garantie du respect des milieux aquatiques par ailleurs incompatible avec les principes de la Directive-cadre sur l'Eau. Le CCPAB conteste également le manque de protection octroyé par le SDOM à la ressource en eau. Dans son avis défavorable daté de janvier 2011, il critique la priorité donnée à l'extraction d'or alors que cette ressource « *ne constitue pas une ressource stratégique telle que les ressources en eau douce* » (CCPAB, 2011). À ce propos, le conseil demande une prise en charge effective des conséquences sanitaires dues à la présence trop élevée de mercure dans les milieux.

Les ONG environnementales se félicitent de l'élaboration du SDOM tout en regrettant son manque d'ambition. Le principe d'interdire les activités minières dans les zones où l'exceptionnelle richesse de la biodiversité est connue – et donc institutionnellement acté via la création d'un espace protégé – mais pas dans les espaces où les connaissances sont trop lacunaires pour pouvoir y évaluer la biodiversité est rejeté. Les représentant·es des peuples autochtones s'opposent également au zonage établi par le SDOM. Le CCPAB estime que le zonage résulte d'une priorisation des objectifs qui privilégie le secteur minier face aux droits territoriaux et culturels des peuples autochtones et leur usage de ressources naturelles. En particulier, le conseil refuse que les ZDUC (non incluses dans la zone de libre adhésion du PAG) soient ouvertes aux activités minières. À sa demande, celles-ci sont interdites dans certaines ZDUC, celles situées dans la zone de libre adhésion du parc. Par ailleurs, on choisit de ne pas les autoriser sur une bande de 2 km autour des villages de plus de 85 habitant·es et de les permettre « sous contrainte » dans une bande de 5 km le long du fleuve Maroni. Enfin, le SDOM interdit bien les activités sur les inselbergs<sup>149</sup>. La mobilisation de l'instrument de gouvernement du zonage a comme effet de désigner des problèmes publics (Le Bourhis & Bayet, 2000, p. 53). La question des territoires autochtones, en

---

<sup>149</sup> Les inselbergs sont des reliefs rocheux. Le terme provient de l'allemand : Insel signifie île, Berg signifie montagne. Un inselberg évoque en effet une île s'élevant au milieu de la canopée guyanaise. On compte environ 200 inselbergs en Guyane. Les espèces présentes sur ces étendues de granit y sont très diversifiées. Des vestiges amérindiens sont présents sur de nombreux inselbergs guyanais (Gasc et al., 1998).

étant quasiment absente des cartes du SDOM, renvoie au refus de les constituer en problème public d'importance, malgré les tentatives du CCPAB et de scientifiques. La communauté scientifique travaillant sur la Guyane est en effet mobilisée, dans le cadre de l'écriture du SDOM. Si les études archéologiques menées depuis révèlent un potentiel plus important que supposé, déjà à cette époque les scientifiques fournissent des cartes à Yves Mansillon illustrant la présence de traces de présence amérindienne sur l'ensemble de la Guyane. Ils insistent sur la nécessité de les protéger des activités minières, mais les scientifiques estiment que celles-ci sont insuffisamment prises en compte dans le SDOM (Fleury & Grenand, 2020).

Rappelons que la connexion à la terre, dans le sens de nature, mais également dans le sens de territoire, est au cœur des revendications en Guyane, en particulier amérindiennes. Cette dimension n'est pas propre aux peuples guyanais, mais est l'une des principales caractéristiques des luttes autochtones dans le monde. En effet, « *les peuples autochtones, en tant que catégorie de pensée et d'action, sont nés d'une injustice destructrice et, de ce fait, fondatrice : la spoliation de leurs terres et de leurs droits* » (Hirt & Collignon, 2017). L'accès au territoire est crucial pour la transmission des savoirs traditionnels et pour la perpétuation des pratiques culturelles : « *Culture, that is the shared knowledge, meanings, values and practices of a particular group, is strongly related to the environment in which people live. This Indigenous, local, or traditional knowledge is intrinsically related to the territory in which it has been developed* » (Hanna & Vanclay, 2018, p. 699). Et également comme dans de très nombreuses régions dans le monde, la présence de ressources naturelles sur les territoires autochtones mène à des conflits entre d'un côté les communautés contre les entreprises et les gouvernements et d'un autre côté des conflits intracommunautaires (Hanna & Vanclay, 2018). L'un des éléments faisant obstacle au respect des territoires autochtones se situe dans le fait que la notion même de territoire diffère. À une vision occidentale de l'intérieur guyanais comme vide et voué à l'appropriation à des fins d'extraction s'oppose une vision autochtone de ce territoire comme un espace de vie, d'habitat, de source de subsistance, de lieux où les cultures se construisent depuis des siècles et où se situe le patrimoine culturel.

En objectivant le territoire, l'outil cartographique et les controverses qui l'accompagnent viennent révéler les territorialités en tension et les modes d'appropriation territoriale conçus comme légitimes par le pouvoir. Nous nous appuyons ici sur la réflexion des géographes Fabrice Ripoll et Vincent Veschambre sur le concept d'appropriation spatiale (Ripoll & Veschambre, 2014, 2002, 2005, 2006). Les auteurs distinguent des modalités d'appropriation essentiellement matérielles des modalités à dominante idéelle. Le SDOM s'inscrit dans des modalités matérielles, c'est-à-dire des rapports matériels et pratiques à l'espace terrestre. Les postures des opérateurs miniers et des collectivités renvoient à ce que Ripoll et Veschambre nomment « usage exclusif ». L'usage exclusif s'inscrit dans une logique concurrentielle pour l'accès à des biens. L'Intérieur est conçu comme un espace vide à conquérir, un vivier de ressources pour une accumulation de capital. Il s'agit alors de s'approprier l'espace pour y faire de la mine. Cette activité exclut d'autres usages, tel le tourisme, et exclut la préservation de la nature. La posture des écologistes vise plutôt le « contrôle de l'espace ». Cette modalité d'appropriation correspond au fait de contrôler les activités (ou leur absence) sur un espace, souvent par intermédiaires interposés. Dans ce cas, « *Il s'agit plutôt de pouvoir, de domination, exercé par des appareils ou institutions, par exemple un État sur son territoire* » (Ripoll & Veschambre, 2005, paragr. 17). Ici, la

forêt guyanaise est conçue comme un espace à protéger, il s'agit alors de contrôler le territoire afin d'y interdire des pratiques. Cette représentation est distincte de l'« ontologie territoriale » amérindienne (Desbiens, Rivard 2012). Les modes d'appropriation spatiale défendus par les chefs coutumiers renvoient d'une part à une appropriation, ou plutôt réappropriation, « symbolique » ou « identitaire » : l'espace participe directement à la définition de l'identité, mais également « existentielle » qui renvoie à un sentiment d'appartenance au lieu. Le territoire fait partie du patrimoine, est partie constituante des identités culturelles autochtones. La spoliation foncière qui accompagne la colonisation renvoie à un processus d'« effacement symbolique » de ces communautés. Les revendications de propriétés foncières portées par les peuples autochtones visent alors une réappropriation matérielle et symbolique. Via l'élaboration du SDOM, la posture de l'État est celle d'une appropriation ancrée dans un « contrôle de l'espace ». Il s'agit de contrôler des activités et en partie d'en interdire, de contrôler les usages de l'espace. Par ailleurs, le zonage établi vient reconnaître, au moins en partie, la légitimité des modalités d'appropriation spatiale des associations environnementales, des entreprises minières et des collectivités territoriales. Il tente de concilier les modes d'appropriation spatiale de ces différentes acteur·rices via la création de zones dédiées à des usages particuliers. Par contre, le SDOM reste hermétique aux représentations territoriales autochtones.

L'élaboration du SDOM est également l'occasion de remettre en cause la légitimité procédurale associée aux décisions portant sur l'exploitation minière en Guyane. Les ONG environnementales demandent une composition élargie de la commission des mines, avec l'intégration de nouveaux·elles membres détenant un droit de vote - notamment un·e représentant des peuples autochtones, un·e membre de l'ONF et un·e de l'Office de l'eau. Le CCPAB conteste la procédure ayant mené au zonage : il n'a pas été consulté comme le prévoit le droit international et demande que le SDOM soit le fruit d'une cartographie participative. Le conseil demande aussi la présence, avec droit de vote, de quatre représentant·es du conseil à la commission des mines. Le Conseil kali'na de Awala-Yalimapo, dans son avis défavorable en 2010, dénonce aussi les mécanismes de consultation des peuples autochtones. Plus largement, le mode décisionnel en vigueur pour les questions minières ne permettrait pas aux populations locales d'y prendre activement part, alors que la décision autorisant des activités minières sur leur territoire devrait leur revenir.

Enfin, certains postulats sur lesquels repose le SDOM sont problématisés. Les représentant·es autochtones et les écologistes réfutent l'idée selon laquelle l'avenir de l'économie guyanaise dépend de la mine. Le Conseil d'Awala-Yalimapo dénonce la quasi-absence de retombées positives de la mine sur les communes où l'exploitation a eu lieu. Le conseil refuse le postulat selon lequel la mine peut être soutenable :

*« Le concept de “durabilité” se vide de plus en plus de contenu, en particulier lorsqu'il est utilisé par ceux qui s'adonnent à des activités fondamentalement non durables. Parmi ces activités, il faut en mentionner une qui est non durable par définition : l'exploitation minière. Certes, on peut argumenter que les mines sont nécessaires pour fournir aux êtres humains une diversité de biens, mais ce qu'on ne peut pas dire c'est qu'il s'agisse là d'une activité durable, puisqu'elle est fondée sur l'extraction de ressources non renouvelables » (Thérèse, 2010).*



Les ONG s'opposent moins frontalement à la mine,<sup>150</sup> mais contestent également l'impératif de croissance du secteur minier posé par le SDOM. Au contraire, la mine menace le développement d'autres secteurs moins destructeurs, tel l'écotourisme. Elles refusent ce faisant la définition du développement durable choisie dans le SDOM : la mine ne peut être considérée comme compatible avec un « développement soutenable ».

### ***3.4. Le SDOM comme instrument de gouvernement***

L'élaboration de cet outil vise le soutien à la filière tout en garantissant un certain degré de protection environnementale. Ce faisant, elle est également un outil de légitimation du pouvoir étatique. En reprenant le récit, porté par certain·es acteur·rices locaux·ales du monde économique et politique, selon lequel la mine conditionne le développement de la Guyane, soutenir le secteur extractif signifie répondre à l'impératif de croissance économique. Le SDOM apporte la démonstration que l'État répond à ses fonctions. L'effet de visualisation propre aux cartes incarne en quelque sorte la prise de conscience de l'État des problèmes pris en charge par le zonage et son action (Le Bourhis & Bayet, 2000). Comme le notent Le Bourhis et Bayet, le zonage, en tant qu'instrument de gouvernement, engendre trois effets politiques principaux : « *désignation des problèmes publics, rationalisation de l'action bureaucratique, légitimation des décisions* »<sup>151</sup> (Le Bourhis & Bayet, 2000, p. 53). Le SDOM est un outil de simplification et de rationalisation des procédures administratives. Cela permet également à l'administration de ne pas avoir à rejeter tardivement, au moment de la demande d'autorisation d'ouverture de travaux miniers ou d'ICPE, une demande de projet déjà bien avancé, situations véhiculant l'image d'un pouvoir incohérent, discrétionnaire et sans transparence. Le SDOM transmet ainsi l'idée d'un pouvoir rationnel, aux décisions davantage prévisibles. En actant des règles de zonage et en les figeant sur des cartes, en le faisant entrer dans le cadre législatif et réglementaire, le SDOM peut a priori permettre également de rendre les décisions sur des projets miniers moins contestables. L'outil cartographique et le processus de consultation le précédant confèrent une certaine objectivité aux règles autorisant ou interdisant la mine. En conséquence, autoriser des mines dans les zones autorisées devrait apparaître moins critiquable. Et inversement, un dossier de demande de mine portant sur un périmètre ou l'activité minière est interdite n'est plus recevable, si bien qu'il y a bien moins prise à la contestation.

Le SDOM effectue finalement un exercice de synthèse des espaces que l'administration juge suffisamment riches pour être épargnés des activités minières. En cela, le SDOM nous révèle également quelle vision de l'écologie est ici portée. L'ensemble du territoire guyanais comprend une biodiversité exceptionnelle et de nombreuses espèces rares et protégées habitent le territoire. Le SDOM incarne une politique de protection consistant à ne protéger que les espaces inclus dans les zonages réglementaires, autrement dit à ne protéger que l'exceptionnalité. Concernant les autres zones, on estime que les mesures ERC ou le classement ICPE par exemple, permettent de respecter l'environnement. Et dans le cas où un projet de mine détruit des espèces protégées, que l'exploitation ne peut ni éviter ni réduire cette

---

<sup>150</sup> Dans leur avis, elles s'opposent à l'exploitation alluvionnaire, mais acceptent l'exploitation industrielle d'or primaire.

<sup>151</sup> Cet énoncé porte sur le cas particulier du zonage des risques, il reste cependant pertinent concernant le cas qui nous intéresse ici.

destruction, une dérogation peut être demandée. Ce fonctionnement rejoint ces observations de Le Bourhis et Bayet : « *En stabilisant un certain nombre de règles de décision, le zonage conduit du même coup à distinguer et à hiérarchiser la règle générale et le cas particulier. L'existence de règles n'interdit pas la prise en compte des cas particuliers, mais les fait apparaître comme tels* » (Le Bourhis & Bayet, 2000, p. 57). Dans les faits, de nombreuses dérogations sont demandées, puisque la forêt guyanaise abrite de nombreuses espèces protégées, si bien que l'idée du cas particulier est en grande partie illusoire. Mais ce fonctionnement s'inscrit dans le principe posé par le SDOM selon lequel la priorité, dans les zones où la mine est autorisée, est de privilégier l'implantation des activités extractives :

*« Moi j'ai tendance à dire que l'on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs. Ça c'est sûr. Non, mais après il y a les mesures compensatoires Éviter, Réduire, Compenser. Donc ça, c'est systématiquement mis en œuvre. [...] Il y a toute la partie qui rassure effectivement les gens qui sont puristes de l'environnement, c'est toute la partie surveillance, que l'on a mise en place. La partie technique, donc la sécurisation du site pour éviter qu'il y ait une pollution extérieure. Et il y a la partie réhabilitation - revégétalisation qui rassure aussi. On ne peut pas interdire ce qui est permis. C'est-à-dire que le code minier permet des mines. Si le SDOM, le Schéma Départemental d'Orientation Minière, prévoit des zones, c'est que c'est permis »* (Directeur du service Risques, énergie, mines et déchets de la DEAL de Guyane, octobre 2019).

Ainsi, le SDOM justifie l'existence d'activités minières dans certaines zones. Le fait d'avoir décidé d'autoriser les activités dans certaines zones implique qu'elles sont définies légitimes. Par ailleurs, ce dispositif tend à évacuer la problématisation de l'exploitation aurifère en véhiculant l'idée que la question des conséquences sur les milieux socio-environnementaux est déjà prise en considération lors de la définition du zonage.

\*  
\*\*

Tout se passe comme si la définition du développement du secteur minier comme opportunité pour le territoire relevait de l'évidence, était non questionnable. Le développement du territoire via la mine n'est pas présenté comme un choix politique. Il est naturalisé, dépolitisé. Un impératif à soutenir le secteur minier est produit. Par ailleurs, il ne s'agit pas seulement de permettre le développement économique, mais le développement durable du territoire. On assimile les bénéfices économiques de ce secteur privé à l'intérêt des Guyanais-es. On construit la mine légale comme rempart et véritable instrument de lutte contre l'orpaillage illégal. Tous ces éléments concourent à dépolitiser la mine légale et à la rendre acceptable, si ce n'est souhaitable. Par ailleurs, la construction d'une urgence à sauver ce secteur en déclin produit un véritable impératif pour l'intérêt général à prendre des mesures en faveur de la mine. Le champ des possibles, en termes de choix politique quant au futur de la mine guyanaise et des voies de développement, est verrouillé, seul son développement étant envisageable.

Le SDOM est une réponse de l'État aux critiques écologistes. Il pose des limites intangibles à la mine en fixant une frontière extractive. Néanmoins, il ne vient pas modifier les pratiques concrètes de l'exploitation minière et instaure comme règle que seule la nature remarquable, exceptionnelle mériterait

protection. Ce qui définit l'exceptionnalité de cette nature est le fruit de négociations entre acteur·rices aux intérêts divergents, mais le zonage et les justifications mobilisées habillent cette définition de scientificité. Le SDOM vise explicitement à relégitimer les activités minières et à sécuriser de futurs investissements dans la mine. Enfin, cet instrument acte une politique minière où les intérêts culturels et ma-patrimoniaux des peuples autochtones ne sont pas considérés comme légitimes pour faire obstruction à la production aurifère.

## **4- Une participation sans concertation**

La législation prévoit de soumettre les demandes de titres miniers à des dispositifs participatifs, divers et renvoyant à des ambitions plus ou moins fortes de termes de participation. Comme indiqué dans le tableau 2, partie 1 de ce chapitre), toute demande de permis en Guyane doit faire l'objet d'un avis de la commission départementale des mines. Le Permis Exclusif de Recherche nécessite en outre une consultation électronique, tandis que le Permis d'Exploitation et la concession sont soumis à enquête publique. Les demandes d'Autorisation d'ouverture de travaux miniers doivent également être déclarées d'utilité publique. Enfin, un projet de grande envergure doit être précédé d'un débat public organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP). Seule la commission des mines est propre aux activités minières, les autres dispositifs relevant du code de l'environnement.

Cette section se penche sur ces instruments en nous demandant ce qu'ils permettent en termes de participation. Parce que les termes de participation ou concertation sont définis de différentes manières en fonction des acteur·rices, il nous semble pertinent de souligner que la prudence est de mise lorsqu'il s'agit d'étudier ces dispositifs bien souvent institutionnalisés en tant qu'instruments de gestion de conflit et non de démocratisation. Cette sous-partie dédiée aux dispositifs de concertation débute ainsi par une explicitation de notre grille d'analyse de ce type d'instruments.

### ***4.1. Entre instruments de gestion de conflit et mécanismes de démocratisation : analyser des instruments participatifs***

#### *4.1.1. Des instruments de gestion de conflit*

Nous avons vu dans la partie introductive de cette thèse que les dispositifs participatifs doivent permettre de renouveler les modalités de définition de l'intérêt collectif face aux problèmes contemporains et sont supposés amener de meilleures solutions aux problèmes environnementaux. Partant du postulat d'une synergie entre protection environnementale et participation des populations concernées ou, à minima, d'acteur·rices locaux·ales, la concertation est l'une des normes d'action du référentiel de soutenabilité. En d'autres termes, il s'agit de renforcer *l'output legitimacy* de l'action publique en améliorant les

résultats des politiques et la *throughput legitimacy* en renouvelant la légitimité procédurale de la fabrique politique<sup>152</sup>.

Les conséquences concrètes des procédures de concertation – qu’elles se restreignent à la concertation avec des parties prenantes ou qu’elles s’adressent de manière plus ouverte « au public » – sur les décisions politiques sont toutefois largement critiquées. En France, c’est en réponse à des conflits que des procédures de concertation sont introduites. En pratique, les mécanismes participatifs jouent souvent un rôle d’instruments de gouvernement des controverses, des critiques (Gourgues, Rui, & Topçu, 2013). L’objectif est alors pour les décideur·se·s d’utiliser les mécanismes de concertation comme dispositifs pour gagner l’acceptabilité d’un projet auprès de la population et pour éviter l’émergence ou le développement d’un conflit qui pourrait bloquer ce projet. Ces dispositifs permettent de prendre connaissance, relativement tôt, des sujets conflictuels du projet et alors d’adapter les stratégies de communication et de prévoir des mesures pour contrer ces critiques. L’intégration de certaines de ces critiques peut permettre des améliorations du sujet discuté qui diminuent les risques de futur conflit et amène davantage de légitimité à la décision finale (Blondiaux & Sintomer, 2002, p. 32). Mais si les instruments participatifs sont mobilisés comme des instruments de gestion de conflit, c’est également pour leurs effets propres (Lascoumes & Le Galès, 2004), les vertus pacificatrices intrinsèques qu’ils comporteraient.

Dans une conception fonctionnaliste de ce type de procédures, la concertation permet d’informer le public ou les parties prenantes qui seraient alors davantage disposé·es à accepter les décisions. En d’autres termes, elle s’assimile à un exercice de pédagogie. L’idée sous-jacente à cette représentation de la participation est que la contestation n’est pas liée à la nature et au contenu de la politique en soi, mais au manque de compréhension des citoyen·ne·s et à leur sentiment de ne pas être entendu·es. Par ailleurs, la participation sous certaines formes peut permettre de « rationaliser » le débat (Geis, 2005). En amenant plus d’informations et en mettant des opposant·es dans la même arène, les incompréhensions entre elleux et les présupposés quant aux « adversaires » sont supposées diminuer (Dziedzicki, 2013, p. 639; Jeong, 2010, p. 4). Le dispositif s’accompagne souvent de la mise à disposition d’informations fiables et vérifiées par des tiers. Ainsi, la transparence engendrée peut permettre de développer une certaine confiance dans les décideur·ses et porteur·ses de projet (Brettschneider, 2011). Par ailleurs, dans chaque arène où a lieu un conflit, tels le parlement ou les médias, les acteur·rices adaptent leur comportement (Nedelmann, 1979, p. 150). Avec la mise en place d’une procédure participative, une nouvelle arène de conflit est créée (Geis, 2005, p. 119), où les critiques peuvent être canalisées. Les circonstances de la concertation sont figées à l’avance selon ses règles de fonctionnement définies dans un cadre législatif et réglementaire. Les participant·es doivent donc se soumettre à un certain cadre. En conséquence, le conflit est transformé, restructuré selon la manière dont la procédure est conçue. Enfin, l’un des effets de la concertation pour les participant·es est qu’iels sont amené·es à se focaliser sur des justifications d’ordre techniques et socio-économiques.

---

<sup>152</sup> L’*input legitimacy* découle de la capacité des institutions à porter des solutions efficaces aux problèmes des gouverné·es (Scharpf, 2003, p. 3). La *throughput legitimacy* renvoie aux « *governance processes with the people, analysed in terms of their efficacy, accountability, transparency, inclusiveness, and openness to interest consultation* » (Schmidt, 2010, p. 1).

La technicisation du débat peut désamorcer un conflit, mais mène également souvent à une dépolitisation. Les thématiques abordées dans les procédures de concertation sont d'ailleurs souvent imposées. Ainsi, un débat public organisé sur un aéroport devra discuter de ses caractéristiques techniques, tels la longueur des pistes d'atterrissage ou son emplacement, et non de l'opportunité du développement du transport aérien. Pour autant, une procédure participative laisse plus ou moins la possibilité d'être détournée en partie. Les participant·es peuvent par exemple adopter les codes de l'arène pour y exprimer leur critique, en adoptant une critique experte. Ils peuvent au contraire refuser de se soumettre à ces codes et porter une critique politique et non technique. Finalement, en fonction de sa conception et de son appropriation, un instrument participatif peut remplir de multiples fonctions. Il peut permettre une démocratisation de la politique tout comme se restreindre à une procédure d'information sans impact. C'est pourquoi, avant d'examiner les instruments qui nous intéressent ici, il est nécessaire d'explicitier de quelle manière nous analysons les dispositifs participatifs.

#### 4.1.2. *Participation, information, délibération, empowerment : ce que permettent les dispositifs participatifs*

Différentes typologies existent pour évaluer ce type d'instruments. La participation est alors perçue comme un continuum. Elles distinguent des degrés ou des niveaux de participation qui vont de l'absence d'impact de la « participation » sur la décision à une réelle influence dans la décision finale. Par exemple, Carole Pateman distingue la « pseudo participation », lorsque les décideur·se·s donnent simplement au public un sentiment d'avoir participé dans le processus décisionnel dans le but qu'il accepte les décisions, de la « participation partielle », lorsque les participant·es ne font qu'influencer la décision finale, et de la « pleine participation », lorsque tou·tes ceux sont impliqué·es dans la décision ont le même pouvoir sur la décision finale (Pateman, 1970, pp. 68-71). Le modèle (sans doute) le plus connu pour « mesurer » la participation est l'échelle de la participation d'Arnstein (Arnstein, 1969). Dans son article séminal, elle développe une typologie de la participation comprenant huit niveaux répartis en trois catégories qui sont la non-participation, la coopération symbolique et le pouvoir effectif des citoyen·nes. Plus l'on se place en haut de l'échelle, plus le·a citoyen·ne détient du pouvoir sur la fabrication de la politique. En France, Jean-Eudes Beuret propose lui aussi une typologie des formes de participation, allant de la communication à la négociation (2009). Plus il y a d'échanges entre participant·es, d'interactions horizontales entre politiques / porteur·ses de projets et les participant·es, et plus il s'agit de co-construire une décision, plus l'on se rapproche de la « participation ». S'il nous paraît important d'avoir ces différentes catégorisations en tête, il nous paraît ici davantage heuristique de chercher à qualifier les instruments participatifs en se focalisant sur leurs dimensions.

Dans une étude comparative sur la démocratie participative en Italie et en Espagne, les politistes et historien Donatella Della Porta, Herbert Reiter et Pau Alarcón (2014) se concentrent sur trois dimensions : la *participation*, la *délibération* et l'*empowerment*. En nous fondant sur ces travaux, nous reprenons ces catégories et en ajoutons une : l'*information* (comprise pour ces auteur·es dans la dimension de délibération). Ces quatre dimensions sont bien sûr liées entre elles. La *participation* renvoie à l'idée d'inclusion, d'accès au dispositif et de capacité à y prendre activement part. La participation est ainsi liée à la représentativité du public et donc à sa légitimité démocratique. Différents

travaux montrent par exemple qu'un niveau élevé de technicité de l'information décourage une vaste participation (Della Porta et al., 2014, p. 87). Ce point nous ramène à une deuxième dimension, l'*information*. Il s'agit de se demander si un dispositif permet aux participant·es de se forger un avis éclairé sur la question. L'information s'évalue en fonction de sa transparence, de son exhaustivité, de la présentation d'avis contradictoires, de son accessibilité pratique, et de son intelligibilité. La *délibération*, ici dans une acception large et pragmatique (et stricte dans son sens habermasien), correspond à la possibilité pour les participant·es d'échanger, de partager leur point de vue de manière égalitaire. Il s'agit également d'établir des règles acceptées par les participant·es et pouvant potentiellement évoluer. Enfin, nous reprenons la définition de l'*empowerment* proposée par le politiste Archon Fung comme « *the expectation that citizens' participation and deliberation will directly affect public action* » (Fung, 2003, p. 118). L'influence d'une procédure participative sur la décision finale est souvent difficile à établir. Parfois les mécanismes participatifs sont conçus dans le but d'impacter la décision, mais cela n'a pas lieu à cause de la résistance de gouvernant·es, parfois la participation est prise en compte par les décideur·se·s alors qu'ils ne sont pas légalement obligé·es de le faire (Della Porta et al., 2014, p. 105). Dans la définition retenue de Fung, on parle d'*empowerment* lorsque l'impact de la procédure sur la décision est attendue.

La suite de cette sous-partie examine les instruments participatifs de gouvernement de la mine au prisme des quatre dimensions présentées – *information*, *participation*, *délibération* et *empowerment* – afin d'évaluer ce qu'ils permettent en termes de concertation. Nous commençons notre analyse par le dispositif de commission départementale des mines, spécifiquement créé pour encadrer le gouvernement de la mine en Guyane.

## ***4.2. La commission départementale des mines : informer et désamorcer les potentiels conflits***

### *4.2.1. Un mécanisme d'information des acteur·rices du territoire*

La loi de 1998 portant extension partielle et adaptation du code minier aux départements d'outre-mer institue la commission départementale des mines, une instance de concertation propre à la Guyane. Tous les dossiers de demande de titre minier doivent être présentés en commission des mines. Cet instrument vise essentiellement à répondre à deux critiques : l'aspect discrétionnaire des décisions sur les projets ressentis par les miniers et le public d'une part, le manque d'association des élu·es aux décisions d'autre part.

La commission se réunit plusieurs fois par an. Ce qui s'y déroule est confidentiel. Les votes en particulier ne doivent pas être rendus publics. Les dossiers de demande de titre minier sur lesquels elle doit formuler un avis sont envoyés huit jours avant la réunion à toutes les membres. En commission, l'instructeur·rice de la DEAL présente le dossier et donne son avis favorable ou défavorable. S'ensuit un temps de questions / réponses et éventuellement de débat. On ne vote ensuite pas « pour » l'avis de la DEAL, mais uniquement « contre ».

La commission des mines s'inspire du modèle des commissions départementales des carrières. La commission est présidée par le·a préfet·e ou son·a représentant·e ; trois élu·es – le·a président·e du conseil régional<sup>153</sup> ou un·e représentant·e, le·a vice-président·e du conseil régional ou un·e représentant·e, le·a président·e de l'association des maires de Guyane ou un·e représentant·e ; trois membres des services de l'État – la DEAL ; direction de l'alimentation de l'agriculture et des forêts (DAAF) et la direction de la mer (DM) ; trois représentant·es des exploitations minières ; trois représentant·es des associations agréées de protection environnementale ; une personne qualifiée désignée par le·a préfet·e. L'ONF est également présent, sans droit de prendre part au vote. L'article 81 de la loi EROM<sup>154</sup> votée en 2017 étend la composition de la commission. Cet article est le résultat d'un amendement déposé par les deux sénateurs guyanais et des sénateur·rices d'autres DOM. Il s'agit d'intégrer de nouveaux·elles membres au motif d'améliorer la représentativité de la commission. Siègent alors également trois représentant·es de secteurs économiques « concernés » – le comité du tourisme, le comité régional des pêches maritimes et élevages marins, la chambre d'agriculture – ainsi que trois représentant·es des organismes représentatifs des communautés locales. Ces dernier·es ne sont pas issu·es du grand conseil coutumier, mais d'associations amérindiennes et bushinenge.

La loi EROM porte également création du grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges grâce à un amendement de la députée guyanaise Chantal Berthelot. Il s'agit de transformer le CCPAB, une commission administrative à caractère consultatif sans moyen, en une personne morale dont les frais de fonctionnement sont assurés par l'État. Cette extension de la composition s'inscrit dans une tendance plus large des parlementaires à reconnaître un droit à la consultation des peuples autochtones – bien que cette dernière ne soit à surestimer, celle-ci continue de ne pas respecter les prescriptions internationales. Lors de sa création en 1998, la présence de représentant·es de peuples autochtones n'est en effet pas débattue au parlement. Seul ce souhait, lacunaire et sans engagement, est formulé par le rapporteur de la loi, le sénateur Huchon : « *Sans doute serait-il par ailleurs souhaitable d'informer les autorités coutumières, là où il en existe, des projets concernant leur territoire* ». Vingt années plus tard, la légitimité des représentant·es des peuples autochtones à être associé·es au même titre que les autres membres aux décisions sur la mine sur l'ensemble du territoire guyanais est donc bien davantage reconnue.

Cette « association aux décisions » est cependant essentiellement symbolique, et cela pour l'ensemble de ses membres. La composition de la commission assure un équilibre entre partisan·es et critiques de mine qui a pour conséquence que « l'avis de l'État », c'est-à-dire de la DEAL suivi des autres institutions étatiques, est quasiment systématiquement suivi<sup>155</sup>. En recoupant différentes descriptions des tendances de vote formulées en entretien, nous comprenons que les élu·es se positionnent largement en faveur des projets miniers. Les représentant·es des secteurs économiques soutiennent sans ambiguïté

---

<sup>153</sup> En 2015, le conseil régional et le conseil départemental fusionnent pour former une unique assemblée, la collectivité territoriale de Guyane (CTG). C'est alors la CTG et non plus le conseil régional qui y est représenté.

<sup>154</sup> LOI n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

<sup>155</sup> Un unique cas contraire a été porté à notre connaissance. Lors du renouvellement de la concession de l'Union Minière de Saul, la DEAL propose un avis défavorable auquel s'opposent les élu·es et les professionnel·les. Nous y revenons à la partie 5.1. du dernier chapitre.

les opérateur·rices minier·es. Les associations environnementales et amérindiennes et la personne qualifiée votent contre les demandes de titre ou s'abstiennent, tandis que le·a représentant des communautés bushinenge aurait une position plus variable selon les dossiers. Les trois services de l'État et le·a préfet·e se prononcent de manière identique.

Ainsi, si l'avis de la DEAL est favorable à une demande de titre, l'opposition écologiste et autochtone ne peut suffire à inverser la tendance et vice-versa. Cet équilibre est fermement maintenu. Par exemple, lorsque trois représentant·es des peuples autochtones, plutôt en défaveur de la mine, deviennent membres de la commission en 2017, trois représentant·es des secteurs économiques, partisan·es des activités aurifères, y font également leur entrée. La solidarité entre secteurs économiques y est forte. Ceci vaut également pour le tourisme, bien que les activités touristiques et minières ne soient pas compatibles sur le même territoire<sup>156</sup>. Cette situation est cependant à comprendre au regard des individus présent·es en commission. Ainsi, alors que la compagnie des guides de Guyane, au positionnement critique de la mine, qui regroupe différent·es acteur·rices du secteur est dans un premier temps pressentie pour siéger en commission, la préfecture préfèrera finalement nommer le Comité du tourisme dont la direction fait preuve d'un soutien continu aux activités minières (Leï-Sam, 2018). En résumé, la commission ne permet pas de significativement impacter l'instruction d'un dossier et les avis de la commission sont largement favorables aux dossiers présentés.

Si son impact sur la décision finale est donc quasiment nul, cet instrument permet toutefois de gagner en transparence, de faire circuler de l'information sur les futures mines. Différent·es membres indiquent ainsi en entretien que la taille des dossiers d'instructions est variable. Certain·es soulignent que le court temps de consultation (huit jours) qui leur est imparti peut limiter leur capacité à prendre connaissance des dossiers de manière approfondie et jugent les informations présentes dans le dossier parfois insuffisantes. Le degré de détails fournis dans les dossiers dépend des instructeur·rices. Il leur revient par exemple de reprendre, ou pas, les motivations de l'avis favorable ou défavorable de l'ONF dans le dossier présenté en commission. Malgré ces critiques, toutes et tous s'accordent sur le fait que la commission leur permet de s'informer. Ainsi, il ne s'agit pas tant de « participer » aux décisions que de renseigner sur les dossiers en cours. En cela, la commission est un instrument de souveraineté négative, au sens de Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, 2006). Loin de l'idée d'une participation permettant l'exercice d'une souveraineté positive, c'est-à-dire la participation active et collective à la fabrique politique, il s'agit ici de surveiller l'administration de la mine. La commission se veut une réponse à la méfiance qui se développe face au pouvoir discrétionnaire de l'État et à son gouvernement depuis la lointaine métropole.

#### *4.2.2. Un instrument de gestion des tensions autour de la mine*

La création de la commission des mines répond à un objectif d'apaisement sur les questions minières au sein du département guyanais. Il s'agit d'« associer » des acteur·rices locaux·ales aux décisions en matière de mine afin de contrer les critiques et incompréhensions dues au manque de transparence des

---

<sup>156</sup> Voir par exemple le conflit sur l'exploitation de la crique Nelson entre opérateur·rices touristiques et secteur minier, France - Guyane, 2019.



procédures et des décisions. La création de la commission doit permettre de « *dépassionner les débats et éviter d'éventuelles réactions négatives de l'opinion* » quant aux décisions en matière d'exploitation aurifère dit le député Georges Mesmin (Assemblée nationale, 1997, p. 6). On estime en effet que le gouvernement de la mine guyanaise est une source de tensions du fait qu'il relève entièrement de l'État central, sans qu'aucune compétence ne soit accordée à la Guyane. Autrement dit, la création de la commission se veut avoir une portée symbolique forte. Elle incarne la reconnaissance de la légitimité des élus de la Guyane à être associés aux questions minières par l'État face à « *des réactions assez passionnées et une vive sensibilité de l'opinion publique et des élus face à un sentiment largement répandu en Guyane de dépossession d'une des principales ressources du département* » (Huchon, 1997). Outre le fait de permettre à différents intérêts d'être entendus, de permettre une meilleure circulation de l'information, la commission est également une arène de justification des décisions minières pour les agent·es de l'État. En cela, la commission est un instrument de territorialisation, ou du moins se veut l'être.

L'État évite d'alimenter les débats au sein de la commission en ne permettant pas l'expression de voix discordantes issues de ses services. Différentes procédures sont prévues pour que les conflits entre services restent circonscrits à des arènes discrètes. L'instruction du dossier se fait au sein de l'unité Mines et Carrières située dans le service Risques, énergie, mines et déchets de la DEAL. L'avis du service Milieux naturels, biodiversité, sites et paysages, en charge des questions de protection environnementale, est demandé par l'instructeur·rice. Il peut arriver que les deux services ne soient pas du même avis sur un dossier, il s'agit alors pour les individus de trouver un accord, par exemple sous forme de préconisations d'ordre environnemental à adresser à l'entreprise minière. Lorsque les deux services ne parviennent pas à un accord, il revient à la personne à la direction de la DEAL de trancher. Il s'agit de présenter un unique avis à l'extérieur, même lorsque le dossier fait débat. Pour mémoire, la DEAL résulte de la réforme de l'administration qui a engendré la fusion de la DRIRE et de la DRE (cf. partie 1.2. de ce chapitre). Alors que la DRE pouvait être amenée à formuler un discours divergent de celui de la DRIRE en commission des mines, il s'agit depuis de gérer les désaccords en interne. En conséquence, les dimensions non consensuelles sont lissées en amont afin de présenter une position harmonisée en commission :

*« R : La fusion des services a abouti au fait que l'État ne parle plus que d'une seule voix et du coup n'exprime pas forcément certaines réserves qu'il pourrait être utile d'exprimer pour éclairer le débat public. [...] Donc on gagne en visibilité, mais on perd peut-être en qualité d'information et d'éclairage de la décision. [...] »*

*Q : Mais vous dites ça de manière générale et pas particulièrement à propos des mines, n'est-ce pas ?*

*R : Ça s'exprime avec une certaine acuité sur les mines... »*

(Cadre à la DEAL Guyane, novembre 2019)

Par ailleurs, en tant que gestionnaire de l'espace forestier, l'avis de l'ONF est également requis durant l'instruction par la DEAL. Le service en charge des mines de la DEAL rencontre l'ONF et la police de l'eau en pré-commission. L'ONF y est régulièrement amené à émettre des inquiétudes plus ou moins

vives sur la dimension environnementale des projets miniers qui seront examinés en commission des mines. Mais là encore, l'objectif de cette pré-commission est de présenter un front uni lors de la commission :

*« On discute. Et si jamais on n'est pas d'accord – c'est déjà arrivé quelques fois, heureusement c'est assez rare – c'est le secrétaire général de la préfecture qui tranche. [...] Et lui il veut, à juste titre, un "avis État", il ne veut pas que les gens se frittent en commission. [...] Voilà, on va dire que c'est le dernier "brossage" de l'instruction »* (Directeur du service Risques, Énergie, Mines et Déchets, DEAL Guyane, octobre 2019).

Dans les deux cas évoqués, l'impératif de consensus entre services de l'État peut conduire, d'après les informations qui nous ont été rapportées en entretien, à invisibiliser les réserves de l'ONF ou du service de la DEAL en charge de la protection écologique. Autrement dit, lors de la formulation d'un avis unique, c'est le positionnement en faveur des activités minières qui tend à s'imposer. Ce constat nous montre une asymétrie dans la prise en compte de l'impératif de soutenir la mine et celui de protéger l'environnement porté par la direction de la DEAL, sous autorité de la préfecture et du de la préfet·e, soit des représentant·es de l'exécutif. Autrement dit, cette asymétrie reflète le positionnement politique alors en cours.

La fonction potentiellement pacificatrice de la commission est également permise par un autre effet de la commission découlant du partage d'informations et des échanges entre membres lors des réunions. La commission des mines permet d'anticiper des critiques de la société civile<sup>157</sup>. Lors des réunions de la commission, certains points peuvent être soulevés et critiqués par ses membres. Interrogé sur les apports éventuels de la commission des mines, le directeur des relations extérieures de la Compagnie minière Montagne d'Or, rencontré pour un entretien, explique ainsi que la commission peut permettre aux entreprises d'avoir davantage conscience des points qui pourraient faire dissensus auprès du public :

*« Il y a des interventions, des questionnements, etc. Ce qui permet de comprendre un petit peu, d'avoir une partie de compréhension sur les points qui ne sont pas clairs ou les points qui peuvent amener du contentieux sur certains projets. C'est dans ce sens-là que je dis que ça fournit des informations intéressantes. C'est plutôt positif dans ce sens-là. Ça donne un test pour de grosses compagnies, puisque c'était votre question, ça donne une espèce de petit test sur qu'est-ce que pourraient être des questions soulevées en enquête publique »* (Directeur des relations extérieures de la Compagnie Montagne d'Or, novembre 2019).

La commission permet ainsi aux entreprises de prendre connaissance des critiques auxquelles la future exploitation pourra être confrontée et de s'y préparer.

On l'a vu au début de cette sous-section, le potentiel pacificateur d'une instance de concertation découle de la capacité à créer une intercompréhension entre acteur·rices et une rationalisation des enjeux. Les

---

<sup>157</sup> L'entreprise demandant un titre minier peut être présente en commission lors de l'examen de son dossier et elle dispose du droit à venir présenter son projet.

résultats de cet effet apparaissent encore limités dans le cas de la commission. L'atmosphère peut y être tendue, mais permet, nous dit-on en entretien, l'expression des avis. Cela n'est pas le cas aux débuts de la commission. Ainsi, durant les années précédant l'extension de la composition de la commission suite à la loi EROM de 2017, les écologistes refusent d'y assister. Cette désertion est justifiée par le climat agressif qui peut régner en commission et des menaces proférées à leur encontre. Si l'atmosphère s'est largement apaisée, le discours des représentant·es des entreprises minières vis-à-vis des membres de la commission représentant les enjeux environnementaux laisse transparaître une forte méfiance. Nous avons rencontré deux des trois représentant·es des opérateur·rices minier·es et les deux ne reconnaissent pas la légitimité de leur présence en commission. Ainsi, concernant la personne qualifiée, désignée par le·a préfet pour son expertise en biodiversité, la directrice de la FEDOMG nous dit souhaiter qu'elle soit remplacée par un·e expert de la mine :

*« Je pense que quand l'État choisit ses experts, il doit choisir des experts qui sont favorables à la mine. Forcément. Je ne comprends pas qu'on mette un expert qui soit défavorable. [...] un expert c'est pour éclairer la partie minière, ce n'est pas pour éclairer la partie environnementale. [...] Je trouve que la personne qualifiée n'a pas à être du côté de l'environnement »* (Présidente de la FEDOMG, octobre 2019).

À propos de la présence d'associations environnementales en commission, un exploitant minier nous fait ainsi part de son profond désaccord :

*« Il faut modifier la commission pour retirer les écologistes de la commission des mines. Parce qu'ils n'apportent rien de constructif. Ni dans leur positionnement, parce qu'ils n'ont jamais voté pour un dossier. Ni dans leur argumentation, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas là pour faire améliorer les pratiques. [...] Ils sont véritablement là pour défendre une vision, comme je vous le disais, civilisationnelle. Ils défendent des intérêts étrangers et antagonistes avec ceux de la Guyane. Et ce qui m'offusque le plus, c'est que ce sont des mercenaires qui sont envoyés là. Parce qu'ils sont payés pour ça. [...] Qui viennent en guerre, véritablement en guerre, pour détruire toute forme d'initiatives économiques. Parce qu'ils sont sur la mine, mais pas que. Mais ils sont plus actifs sur la mine »* (Opérateur minier, élu à la CTG, novembre 2019).

Si l'on reprend les quatre dimensions mentionnées de *participation*, *information*, *délibération* et *empowerment* et tentons de penser la commission des mines en ces termes, nous constatons la pauvreté du dispositif en termes de concertation. La *participation* y est fort réduite, comme dans toute commission qui par définition n'est pas ouverte au public. L'*information* est considérée comme la dimension la plus importante de la commission. Elle est limitée au dossier fourni par le service instructeur de la DEAL et aux informations orales données en commission. De précédentes procédures internes aux services de l'État éliminent les points d'accroche et assurent l'expression d'avis contradictoires de la part de ces services. Elle permet donc une meilleure transparence, et la diffusion d'information, celle-ci est néanmoins incomplète. La *délibération* est limitée à la possibilité d'échanges, contraints par un climat plutôt hostile nous l'avons vu. L'*empowerment* global de la commission n'est pas à négliger, au sens où aller à l'encontre de l'avis de la commission, arène de concertation territoriale,

pose des questions de légitimité au·à la préfet·e qui s'y opposerait. Par contre, rien dans la loi ne garantit sa prise en compte.

### ***4.3. La consultation comme instrument de légitimation : enquête publique et consultation par voie électronique***

L'enquête publique a souvent été présentée comme le modèle traditionnel de la démocratie participative en France (Blatrix, 1996, p. 299). La procédure d'enquête d'utilité publique est créée sous la monarchie de Juillet, en 1833, à l'origine pour protéger les propriétaires de biens privés contre l'État (ibid.). Sa création acte le principe que quand une expropriation est nécessaire pour la construction d'un projet, celui-ci doit être déclaré d'utilité publique. Il s'agit de garantir que les dommages consécutifs à l'expropriation sont acceptables au vu des bénéfices pour la communauté, autrement dit de l'intérêt général. La Déclaration d'Utilité Publique doit donc être précédée d'une enquête avant d'être prononcée par le·a préfet·e ou par le Conseil d'État si les dimensions du projet sont importantes.

Suite à plusieurs rapports commandés par différents gouvernements dans les années 1970 qui recommandent une plus grande participation des citoyens lors des enquêtes publiques, et afin de mieux prendre en compte la dimension environnementale des projets, la loi Bouchardeau, votée en 1983, vient moderniser l'enquête d'utilité publique (Warin, 1997, p. 114). La loi Bouchardeau, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, permet d'étendre l'enquête aux projets ayant des impacts potentiels sur l'environnement, même lorsqu'ils ne donnent pas lieu à des expropriations. Dans le cas des demandes de permis d'exploitation et de concessions, c'est de ce type d'enquêtes, les « enquêtes publiques relatives aux projets, plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement », inscrites au code de l'environnement<sup>158</sup>, qu'il s'agit. L'enquête est renforcée en 2010 afin de la rendre plus conforme à la Convention d'Aarhus. Son objectif est :

*« d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision »* (Code de l'environnement : art. L123-1, version en vigueur).

La modernisation de l'enquête d'utilité publique doit également permettre de prévenir les conflits qui seraient imputables aux méconnaissances du projet (Blatrix, 1996, p. 300). L'objectif de l'enquête publique est de déterminer si les bénéfices attendus pour la collectivité sont suffisamment importants pour justifier des impacts négatifs, sur la population et sur l'environnement. Alors que les questions socio-économiques étaient pratiquement les seuls critères pris en compte, les impacts environnementaux jouent un rôle de plus en plus important dans la balance des avantages et des inconvénients (Koltirine, 2001, p. 9). 15 000 à 20 000 enquêtes publiques ont lieu chaque année en France. L'enquête oblige à l'information du public : elle est publiquement annoncée via des affichages en préfecture et en mairie,

---

<sup>158</sup> Au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

le dossier est accessible et chacun·e peut participer à l'enquête et émettre des observations écrites. Le·a commissaire-enquêteur·rice désignée est responsable de l'information du public, doit faire remonter les observations émises et émettre un avis favorable, favorable avec réserves ou défavorable.

Il s'agit d'une formalité juridique, d'une procédure devant être menée avant la construction de grands projets. Concrètement, cela signifie qu'un·e (parfois plusieurs) commissaire enquêteur·rice est envoyé·e sur le terrain pour visiter le chantier, prendre connaissance des expertises, rencontrer différents groupes et individus informé·es sur le projet. Elle informe également le public et recueille son avis sur le projet. Ensuite, le·a commissaire donne son avis sur l'utilité publique du projet. Pendant longtemps, elle est l'unique dispositif de consultation de la population. L'enquête publique est critiquée depuis les années 1960. La légitimité des commissaires enquêteur·rices, ni élu·es ni expert·es, bien souvent des fonctionnaires à la retraite, est remise en cause. En Guyane, c'est la DEAL qui « recrute » les futur·es commissaires-enquêteur·rices, qui après avoir été entendu·es par une commission, sont inscrit·es (ou pas) sur une liste de commissaires (Membre de la CPDP sur le projet Montagne d'or, novembre 2019). Par ailleurs, les commissaires ne sont pas formé·es aux questions environnementales.

À titre d'exemple, nous consultons l'avis d'un commissaire au terme d'une enquête unique sur des demandes de PEX, AOTM, AEX et déclaration d'ICPE déposée par la Société Minière Bonne Entente conduite en 2019<sup>159</sup>. Il s'agit d'exploiter de l'or primaire. L'avis, favorable, est ainsi formulé :

*« Je considère que le projet d'exploitation minière présente les éléments favorables suivants : apports économiques pour les commerces environnants, création d'emplois locaux avec les ouvriers travaillant sur le chantier, engagement du pétitionnaire à poursuivre sa démarche respectueuse de l'environnement en reboisant toutes les surfaces travaillées à l'issue de l'exploitation, aucun inconvénient majeur n'a été constaté lors de ma visite sur le site.*

*L'élément défavorable suivant : forte création de déchets lors de l'activité : toutefois, le pétitionnaire s'engage à rapatrier tous les déchets vers le littoral afin de les traiter.*

*Qu'en conséquence, je considère que ce projet : présente beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients, est positif pour : le développement économique local tout en étant favorable avec le bon respect de l'environnement, la collectivité, d'une façon générale »<sup>160</sup>.*

La prise en compte de l'environnement est ici limitée au reboisement et à la présence de nombreux déchets – déchets entendus au sens de matériel laissé à l'abandon et ne prenant pas en compte les stériles.

---

<sup>159</sup> Enquête publique relative à demande de Permis d'Exploiter (PEX) une mine d'or primaire, accompagné d'une demande d'Autorisation d'Ouverture de Travaux Miniers (AOTM) ainsi qu'une demande d'autorisation d'exploiter et une déclaration d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) dans la zone « Ela-Mataroni » située sur la commune de Régina, accessible ici (consulté le 6 octobre 2023) : <https://www.guyane.gouv.fr/Publications/Enquetes-publiques/2019/Enquete-SMBE-sur-la-commune-de-Regina>

<sup>160</sup> Rapport et conclusions motivées du commissaire-enquêteur, accessible ici (consulté le 6 octobre 2023) : <https://www.guyane.gouv.fr/contenu/telechargement/14406/99058/file/Rapport%20CE%20MAGLOIRE.pdf>

Les multiples conséquences d'une exploitation d'or primaire, lourdes pour la biodiversité et le réseau hydrographique et les risques industriels, n'entrent pas dans le bilan formulé par le commissaire. Au-delà du manque de culture écologique qui peut caractériser certains commissaires, cet exemple rejoint le constat fait par l'historien Frédéric Graber dans son ouvrage analysant les rouages des enquêtes publiques : malgré les évolutions institutionnelles des enquêtes publiques, elles restent ancrées dans un paradigme où « *le développement [économique] est toujours a priori d'utilité publique* » (Graber, 2022, p. 191).

L'enquête publique est vivement critiquée. Il lui est reproché de ne pas être démocratique, de se dérouler le plus souvent sans public et d'intervenir trop tardivement, lorsque le projet est en fait déjà décidé (Blatrix, 2007, p. 45). Si la tenue d'une enquête doit faire l'objet d'une publicité de la part de l'État, par affichage et publication dans la presse, les avis d'enquête se caractérisent par un texte présentant la procédure comme « *hyper-réglémentée, et purement formelle* » et sont peu engageants pour un public non initié (Blatrix, 1996, p. 300). Les dossiers sont très techniques et volumineux. Ils sont présents en mairie, à des horaires permettant difficilement aux personnes travaillant à des horaires classiques d'y participer. Formellement, seuls les avis écrits doivent être pris en compte par les commissaires. Ces différents éléments contraignent fortement la *participation* à la procédure, qui effectivement est majoritairement nulle ou faible (ibid.). La procédure permet une meilleure transparence : de l'*information* est produite et rendue disponible. La technicité des dossiers et l'absence d'avis contradictoires limitent néanmoins la qualité de l'*information*. Des questions peuvent être posées au commissaire, mais il n'y a pas de *délibération*. En se basant sur les avis exprimés, s'il y en a, et sur le dossier technique, le commissaire émet un avis, personnel, sur le dossier. Cet avis ne se doit aucunement d'être représentatif des avis exprimés : une majorité d'avis défavorables du public n'oblige aucunement le commissaire à s'aligner. Par exemple, dans le cas de l'enquête publique ouverte pour la demande d'autorisation d'ouverture de travaux miniers pour la réalisation d'une campagne de cinq forages d'exploration offshore par le groupe Total en Guyane, le commissaire enquêteur émet un avis favorable. Pourtant, sur les 7183 avis récoltés, 2 sont favorables, 8 non définis, et 7173 sont défavorables<sup>161</sup>. L'avis du ou de la commissaire est uniquement consultatif, la décision finale ne se doit pas de la prendre en compte. Il y a donc une première séparation entre la participation du public et l'avis rendu, et une seconde entre l'avis et la décision. Les avis des commissaires sont néanmoins presque systématiquement favorables : à 99 % selon le calcul du tribunal administratif de Grenoble sur sa juridiction (Graber, 2022, p. 21). « *Mise en scène du consentement* », l'enquête est donc avant tout un instrument de légitimation de l'action publique (ibid., p. 15).

Plus minimaliste encore en termes de participation du public est la consultation électronique requise pour les permis exclusifs de recherche. La consultation du public par voie électronique est régie depuis 2010 par le code de l'environnement. Elle est prescrite pour les projets, plans, programmes ayant une incidence sur l'environnement, ne faisant pas l'objet d'une enquête publique, mais soumis à évaluation environnementale. Concrètement, le dossier du projet est mis en ligne durant au moins 15 jours. Il est,

---

<sup>161</sup>Rapport et conclusions motivées de la commission d'enquête. Demande d'autorisation d'ouverture de travaux miniers pour la réalisation d'une campagne de cinq forages d'exploration en mer par la sas total E&P Guyane française, accessible ici (consulté le 6 octobre 2023) : [https://www.guyane.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_et\\_conclusions\\_commission\\_d\\_enquete.pdf](https://www.guyane.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_et_conclusions_commission_d_enquete.pdf)

là encore, long et technique, sans vulgarisation. Les avis ne peuvent être émis qu'à l'écrit et sont ensuite transmis au service instructeur de la DGALN, le bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques. Pour la suite, aucune réglementation ne vient stipuler ce qu'il advient de faire à leur propos. Nous avons donc demandé à l'ancien chef du bureau ce qui advient alors des observations du public :

*« on n'en fait pas grand-chose. [...] On était très embarrassés dans la période précédant la réforme<sup>162</sup> parce que la réglementation ne nous disait rien pour savoir si on devait publier cette synthèse, si on devait la communiquer, si on devait même l'envoyer à l'opérateur pour qu'il se positionne dessus. C'était le flou artistique »* (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).

Ainsi, les observations sont comptées, ordonnées, synthétisées et transmises au demandeur-se de titre d'exploration. Mais elles ne peuvent être prises en compte dans l'instruction. Nous avons vu au début de ce chapitre (partie 1.1.) que les critères devant être pris en considération dans l'étude du dossier font l'objet d'une liste bien précise fixée par décret qui ne comprend pas les questions environnementales ou l'appréciation du public ou encore l'intégration du projet au tissu socio-économique du territoire. Autrement dit, les caractéristiques financières et techniques de l'entreprise sont prises en compte et non le projet. Il faut attendre la demande d'AOTM pour que la question environnementale intervienne dans l'instruction. Ainsi, *« effectivement au niveau du titre on ne peut pas le prendre en compte, si ce n'est dire à l'opérateur "voilà ce qui a été relevé il faudra en prendre compte". Ce qu'on faisait »* (ibid.).

En termes de participation, la consultation électronique présente les mêmes limites de l'enquête publique tout en ne permettant pas l'étude du dossier par une personne tierce, tel-le un-e commissaire enquêteur-riche. Elle est par ailleurs utilisée pour répondre formellement à l'obligation de consultation du public tout en diminuant les moyens octroyés et en limitant les possibilités, déjà très modestes, dont dispose une enquête publique pour influencer un projet. En d'autres termes, la consultation électronique s'inscrit dans une tendance récente de limiter la participation du public dans certains cas et est mobilisée dans cette finalité. Ainsi, dans le cadre de la loi ASAP (accélération et de simplification de l'action publique) passée en 2020, l'obligation d'enquête publique est remplacée, dans certains cas, par une consultation électronique, ce qui est justifié au parlement par le besoin d'accélérer la mise en œuvre de projets économiques.

Ces deux instruments, l'enquête publique et la consultation électronique sont des étapes très formelles qui ne permettent pas de changer la trajectoire d'un projet, mais visent plutôt à récolter des avis comme finalité en soi. Ainsi, le contenu de la consultation électronique ou les avis émis durant l'enquête publique ne sont pas seulement sans effet, ils ne *doivent* pas avoir d'effet. Dit autrement, l'administration n'est pas autorisée à les prendre en compte. Il s'agit de répondre à l'impératif de consultation, tout en configurant les instruments de manière à ce qu'ils ne puissent compromettre les demandes. Ce sont des étapes obligatoires dans la vie d'un dossier minier, qui ne peuvent profondément l'impacter sur le fond,

---

<sup>162</sup> La réponse porte sur la période précédant la réforme du code minier en cours depuis 2021.

mais qui par contre lui apportent une certaine légitimité légale sur laquelle ses partisan·es peuvent s'appuyer en cas de contestation.

#### ***4.4. Le débat public : une participation sans pouvoir, mais plus ambitieuse pour les grands projets***

Le débat public n'est mentionné nulle part dans le code minier, mais acté par le code de l'environnement pour des projets de taille importante. C'est à ce titre qu'un débat peut être organisé pour un projet minier de grande dimension, comme c'est le cas pour Montagne d'or. La publication de la circulaire<sup>163</sup> Bianco<sup>164</sup> en 1992 marque le début du débat public. Il est institutionnalisé en 1995 par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, communément appelée Loi Barnier<sup>165</sup>, dans le but de consolider la concertation<sup>166</sup>.

Le débat public est alors notamment pensé comme un dispositif d'évitement et de gestion de conflits. À cette époque, les oppositions aux grands projets, en particulier d'aménagement, sont de plus en plus fréquentes<sup>167</sup>. Les contestations entraînent des blocages, coûteux financièrement et politiquement. La création du débat public tente d'apporter une réponse à la « crise » de légitimité des décisions publiques et aux mouvements d'opposition contre des projets d'infrastructure qui se multiplient et deviennent problématiques pour les porteur·ses de projet (Subra, 2003, p. 151; Weill, 2009, p. 50). Le débat public tente de répondre à des critiques émises contre l'enquête d'utilité publique. Cette dernière échoue de plus en plus à éviter ou à résoudre les conflits portant sur l'aménagement du territoire. En conséquence, « *la légitimité des choix de l'État s'en trouve affaiblie* » (Sénat, 1994, p. 6). Ainsi, dans le projet de loi, on peut lire que le débat doit permettre d'améliorer l'« *efficacité* » de l'aménagement du territoire (ibid.). Ainsi, selon la politiste Cécile Blatrix, la création du débat public correspond à une « *concession procédurale* » faite aux écologistes pour répondre aux nombreuses critiques, voire vives oppositions, que rencontre alors l'État dans sa politique d'aménagement (Blatrix, 2000, p. 376). Dans l'introduction du projet de loi, il est indiqué que si la politique environnementale bénéficie désormais d'un consensus, « *les instruments d'application et les modalités d'action de cette politique méritent sans aucun doute d'être actualisés* » (Sénat, 1994, p. 2). Outre des justifications d'ordre pragmatique qui imposent une modernisation des modalités de consultation, l'institutionnalisation du débat public reconnaît également la pertinence de la participation citoyenne dans l'élaboration des projets impactant les populations et l'environnement :

---

<sup>163</sup> Une circulaire est un document envoyé par un·e ministre à ses services dans le but de les informer d'un sujet particulier. Il s'agit ici de la circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, accessible ici (consulté le 6 octobre 2023) : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000163472>

<sup>164</sup> Du nom du ministre de l'Équipement, du transport et du logement Jean-Louis Bianco.

<sup>165</sup> Du nom de Michel Barnier, alors ministre de l'Écologie.

<sup>166</sup> Le débat public est directement inspiré des procédures québécoises institutionnalisées de participation placées sous le mandat du Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (Revel et al., 2007, pp. 12-13).

<sup>167</sup> La contestation du projet du TGV Méditerranée, allant de la fin des années 1980 au début des années 1990, notamment, joue un rôle important dans la création du débat en imposant à la SNCF un dialogue transparent et l'organisation de forums de discussion d'égal à égal (voir Fourniau, 2007).



*« la politique de l'environnement doit désormais être mise en œuvre à partir d'une vision renouvelée des rapports entre l'État, les collectivités territoriales, les acteurs socio-économiques, les mouvements associatifs et les citoyens.*

*Aujourd'hui, l'environnement doit être géré en tenant compte d'un pluralisme nouveau favorisé par la décentralisation, l'émergence de l'activité associative, l'extension du contrôle opéré par le juge, la transparence accrue, la multiplicité de l'expertise disponible » (Sénat, 1994, p. 2).*

Il s'agit d'une innovation instrumentale intégrant la montée en puissance de nouvelles sources de légitimité (cf. partie 4.1.1. du premier chapitre) et prenant acte du pluralisme de la société.

Suite à la loi Barnier de 1995, la Commission nationale du débat public (CNDP) est créée en 1997 dans le but d'organiser les débats<sup>168</sup>. Des Commissions particulières du débat public (CPDP) sont créées temporairement par la CNDP pour mener des débats. Dit autrement, la CNDP est l'institution en charge de l'organisation des débats publics en général et chaque débat est organisé et géré par une CPDP différente. Les membres de la CPDP sont nommé·es par la CNDP. La loi de 2002 garantit l'autonomie de la CNDP, notamment sur le plan financier, en en faisant une Autorité Administrative Indépendante. La procédure du débat public est codifiée par le Code de l'environnement (aux articles L. 121-1 à L. 121-15). La législation encadre peu les règles du débat public, accordant une certaine liberté à la CNDP quant à la manière de les organiser. Celle-ci développe sa propre méthodologie en se basant sur ses expériences (Blondiaux, 2007, p. 39).

La CNDP s'est vue accorder trois missions, explicitée dans l'article L. 121-1 du Code de l'environnement. Ainsi, outre sa mission de conseil en matière de participation du public<sup>169</sup> et de diffusion de son expertise<sup>170</sup>, la CNDP doit veiller au respect de la participation du public lors des procédures. Concrètement, cela renvoie à l'organisation logistique du débat ou encore à la communication pour la publicisation de l'événement (pour laquelle les CPDP font largement appel à des services privés). Il s'agit aussi de la bonne information du public : choix de supports adaptés, demande d'informations rigoureuses<sup>171</sup>, choix d'expert·es à inviter, éventuelles demandes d'expertises complémentaires, organisation d'ateliers portant exclusivement sur des éléments du projet qui demandent une attention plus poussée, etc. Dans le cadre d'un débat, les parties prenantes (syndicats,

---

<sup>168</sup> Elle est composée de 25 membres disposant d'un mandat de cinq ans. Sa composition est supposée assurer une certaine « représentativité ». On compte un·e représentant·e de l'Assemblée nationale ; un·e du Sénat ; six élu·es locaux·ales ; des membres du Conseil d'État et des juridictions de l'ordre administratif et judiciaire ; des membres représentant des groupes d'intérêts (organisations syndicales et patronales, associations de consommateurs) ; deux représentant·es d'associations agréées de protection de l'environnement et deux « personnalités qualifiées ». Enfin, le·a président·e et les deux vice-président·es sont nommé·es par décret.

<sup>169</sup> La CNDP a pour fonction de conseiller les pouvoirs publics et maîtres d'ouvrage en termes de concertation (au sens large) avec le public.

<sup>170</sup> L'article L. 121-1 du code de l'environnement prévoit que la CNDP formule des « avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la participation du public ». La CNDP se voit ainsi attribuer le rôle de productrice d'expertise de la participation, donc de diffuser des savoirs théoriques et pratiques sur la participation institutionnelle.

<sup>171</sup> Ainsi, la CPDP peut demander au maître d'ouvrage et aux auteur·rices de cahiers d'acteurs citant des chiffres – par exemple du nombre d'emplois créés par le projet – de quels calculs ils sont issus.

associations, collectivités, ...) sont invitées à produire des cahiers d'acteurs, nom donné à des documents de quatre pages exposant leurs principaux arguments, ce qui garantit la diffusion d'avis contradictoires. La CNDP se doit de veiller à ce que chacun·e puisse s'exprimer et que le temps de parole soit équitablement réparti. Elle assure enfin l'information du public et sa participation après la tenue du débat. Ainsi il est prévu que si à l'issue du débat le maître d'ouvrage décide de poursuivre le projet, la CNDP désigne un·e ou deux garant·e post-débat, et cela jusqu'à l'ouverture d'une enquête publique (si enquête il y a). Ainsi, le·a garant·e doit veiller à ce que les engagements pris par le maître d'ouvrage soient respectés et peut par exemple assister à toutes les réunions que le maître d'ouvrage conduit avec les acteur·rices du territoire. Ainsi, s'il reste largement perfectible, le débat public permet *participation, information et délibération*.

Depuis 2002 et la loi n° 2002-276 relative à la démocratie de proximité, la tenue d'un débat public est obligatoire pour les grands projets d'aménagement et d'équipement aux forts impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire et est possible pour des projets de plus petite taille. Ce changement législatif suit la ratification de la convention Aarhus affirmant un droit des citoyen·ne·s à l'information et à la participation. La tenue d'un débat public est déterminée par la CNDP. Autrement dit, il revient à la commission d'établir si l'organisation d'un débat s'impose ou pas, cela selon des critères établis dans le code de l'environnement (mais sur lesquels il lui reste une certaine marge d'appréciation). La CNDP ne peut pas s'autosaisir, même lorsque la saisine est obligatoire. La saisine doit être faite par le maître d'ouvrage, ou à défaut par dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France, dix parlementaires, un conseil régional, un conseil départemental, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou une association agréée » (article L. 121-8 du code de l'environnement). La réglementation explicite les seuils à partir desquels une saisine est facultative ou obligatoire. Par exemple, dans le cas d'équipements industriels, on évalue la grandeur du projet aux investissements nécessaires pour l'infrastructure et les bâtiments. La saisine est facultative lorsque le coût des bâtiments et infrastructures est supérieur à 150 millions d'euros ; obligatoire lorsqu'il excède 300 millions d'euros. Ainsi, il arrive que le maître d'ouvrage tente d'éviter un débat public en minimisant l'estimation des coûts du projet. Nous verrons que c'est le cas du débat sur le projet Montagne d'or en Guyane : c'est finalement grâce à la saisine de FNE qu'un débat est organisé.

Pour conserver sa légitimité, il est en effet considéré que la CNDP doit faire preuve de neutralité. Ainsi, elle n'a pas le droit d'exprimer un avis sur l'opportunité du projet. Suite au débat, la CNDP publie un bilan et un compte-rendu sous deux mois où elle se limite à résumer l'organisation du débat et les avis exprimés. Il n'y a aucune obligation pour le maître d'ouvrage de respecter ou prendre en compte le résultat du débat, mais il y est fortement encouragé. Le maître d'ouvrage dispose d'un délai de trois mois après la clôture du débat pour expliciter ses intentions sur la suite du projet. Le maître d'ouvrage dispose d'une large marge de manœuvre pour la suite. Cependant, l'obligation de rendre ses conclusions publiques permet d'exercer une certaine pression sur ce dernier pour qu'il prenne le débat en compte. Le rapport du garant post-débat doit lui aussi être rendu public.

Le débat public représente une véritable épreuve pour le maître d'ouvrage, car il est l'occasion, pour la population, d'interroger l'opportunité du projet. Les procédures à suivre (autorisations de travaux par exemple) pour la conduite d'un projet permettent de mieux en mieux d'encadrer les impacts environnementaux, même si les normes et autres réglementations empêchent a priori rarement un projet de se faire. Par contre, ces procédures laissent de côté la question de la pertinence du projet en soi. Le débat public offre donc une arène unique en son genre. Il s'agit du moment où le projet est problématisé : les problématiques socio-économiques sont mises en avant, l'acceptabilité des impacts environnementaux négatifs est questionnée, on s'interroge sur la pertinence du projet pour la population locale, on se demande s'il répond aux besoins du territoire. Son instauration introduit des pratiques innovantes par rapport aux autres formes françaises de participation (Subra, 2003, p. 149). Il marque un tournant dans l'action d'aménager, entre autres car il acte la reconnaissance de la légitimité des citoyen·nes à discuter des grands projets qui les impactent (Revel et al., 2007, p. 12).

Le débat reste par contre formellement séparé de la décision. La légitimité d'un projet faisant l'objet de vives contestations rapportées par la CNDP est largement érodée et des projets ne voient pas le jour après cette épreuve. Pour autant, rien ne garantit formellement la prise en compte du débat. Dans le cas des projets miniers, les règles sont les mêmes que durant la consultation électronique et l'enquête publique : l'administration ne dispose pas du droit de refuser l'octroi d'un titre minier, même si le public se prononce largement à son encontre. On le voit, la dimension d'*empowerment*, c'est-à-dire le pouvoir décisionnel, est absente de tous les instruments participatifs mobilisés dans le cadre des projets miniers<sup>172</sup>.



Les dispositifs participatifs étudiés ne sont ainsi jamais associés à un pouvoir décisionnel. Si leur institutionnalisation acte la prise au sérieux d'un impératif participatif, elle ne vise pas pour autant une fabrique négociée des projets. En termes de concertation, ces instruments restent donc sans effet. Cette conclusion rejoint les analyses plus générales des dispositifs participatifs français qui s'accordent pour souligner « *le caractère limité de leurs effets sur l'action publique* » (Mazeaud, Gourgues, & Nonjon, 2022, p. 922; voir aussi Mazeaud, Sa Vilas Boas, & Berthome, 2012). Pour autant, leur existence permet tout de même une certaine appropriation par des opposant·es, qui peuvent s'y référer pour appuyer leur contestation. Ainsi, « *les effets des dispositifs participatifs tiennent moins à leur fonctionnement propre qu'aux luttes de pouvoir et aux rapports de force qui les encadrent* » (Gourgues & Mazeaud, 2022, p. 782). Le prochain chapitre illustre l'intégration du débat public aux rapports de force entre acteur·rices pour et contre Montagne d'or, et la manière dont ce dispositif offre une opportunité de publicisation à l'opposition au projet cruciale dans sa trajectoire.

---

<sup>172</sup> Ce constat n'est pas propre à la mine, mais concerne tous les instruments participatifs. Seul le référendum local, créé en 2004 par la loi relative aux libertés et responsabilités locales dispose d'un pouvoir décisionnel à la condition qu'au moins 50 % des électeur·rices prenne part au scrutin et qu'il réunisse la moitié des suffrages exprimés.

## Conclusion

Ce chapitre 3 examine des changements du régime qui ont lieu de la fin des années 1990 à l'époque du conflit sur Montagne d'or. Les mesures étudiées s'inscrivent dans les trois impératifs associés au référentiel de soutenabilité : territorialisation, écologisation et participation. L'examen de ces nouveaux dispositifs indique que ces injonctions sont endogénéisées dans une version édulcorée et que le référentiel du régime évolue très peu.

Suite à la révision du code minier national en 1994, la loi régissant la mine guyanaise est également réformée. En 1998, les législateur·rices actent que la mine guyanaise sera dorénavant soumise au code minier national. Toutefois, un régime particulier est maintenu avec des mesures spécifiques au territoire. Mais alors que le régime précédent consistait à chercher à appliquer une vision portée par des acteur·rices politico-administratif·ves de l'État central faisant fi des réalités locales, il s'agit dorénavant d'adapter la loi à la Guyane. Ce tournant traduit une injonction à territorialiser l'action publique.

La territorialisation est alors essentiellement assimilée à l'objectif de favoriser le développement du secteur en adaptant la législation aux conditions guyanaises. Dans ce nouveau cadre légal, les artisan·es sont reconnu·es et bénéficient d'une législation adaptée, notamment avec le dispositif hybride d'autorisation d'exploitation (AEX), autorisation à cheval entre le titre minier et l'autorisation d'ouverture de travaux miniers (AOTM). Cette vision restreinte de la territorialisation fait écho à l'initiative nationale de « mine responsable » qui vise avant tout à faire bénéficier le territoire de retombées locales de la mine en fonction des engagements pris de manière non contraignante par les grandes entreprises minières. Ces formes de territorialisation n'incluent pas de partage de pouvoir entre échelles de gouvernement. Aucun processus de décentralisation n'est enclenché : les décisions restent prises par des acteur·rices de l'État central. Les élu·es des conseils régional et départemental, puis de la collectivité territoriale de Guyane (CTG), collectivité unique en place depuis 2016, ne sont ainsi pas consulté·es à part entière dans l'instruction des dossiers miniers.

Ce changement de loi de 1998 introduit toutefois un dispositif de consultation des acteur·rices locaux·ales jugé·es parties prenantes par l'État. La commission départementale des mines est composée de services de l'État, d'élu·es locaux·ales, d'entreprises minières, et d'associations environnementales, et, depuis 2017, de socioprofessionnel·les et de représentant·es des peuples autochtones. Cet instrument permet essentiellement d'inclure des acteur·rices du territoire dans les procédures d'instruction de tout titre minier en Guyane. Concrètement, cet instrument s'inscrit toutefois dans une représentation de la consultation équivalent à fournir de l'information et non pas à partager le pouvoir décisionnel. Cette représentation vaut également pour les dispositifs de participation du public. Une consultation en ligne et une enquête publique doivent avoir lieu lors de l'instruction de titres d'exploration et d'exploitation, toutefois les avis exprimés ne peuvent être pris en compte dans la décision d'octroi ou de rejet. À ces procédures s'ajoute, dans le cas de projets de dimension importante, comme le projet Montagne d'or, l'obligation d'organiser un débat public. Cette obligation n'est pas propre à la mine, mais une disposition du droit portant sur tout projet d'ampleur. S'il s'agit du dispositif de participation institutionnalisé le plus approfondi, aucun pouvoir décisionnel ne lui est octroyé. Il s'agit alors pour les acteur·rices

protestataires de réussir à faire du débat une arène de publicisation allant au-delà du débat public en soi. Bien que codifiée, cette arène permet en effet une large expression et apporte une certaine légitimité aux justifications des opposant·es en procédant à un travail de vérification des informations. Autrement dit, il est possible d'intégrer cette arène dans le répertoire d'action militant et de l'utiliser pour ériger le projet discuté en problème public et établir un rapport de force

Quant au schéma départemental d'orientation minière (SDOM), il consiste essentiellement à acter une frontière extractive en interdisant l'accès à certaines zones considérées comme exceptionnellement riches. En parallèle, il s'agit de répondre aux critiques des environmentalistes faisant obstacle au développement du secteur. Les zones définies comme à protéger sont négociées au regard des intérêts miniers considérés comme cruciaux pour la Guyane. Le SDOM fixe comme objectif l'industrialisation du secteur et donc l'intensification des activités extractives. En clarifiant la vocation des différentes zones, il cherche à sécuriser les investissements. Le SDOM est ainsi un dispositif de gestion de l'espace guyanais produisant une nature gouvernable (cf. chapitre 1, partie 3.2.) et un instrument de régulation sociale (cf. chapitre 1, partie 4.2.3.), illustrant le paradoxe de la post-frontière. Alors qu'il est produit suite au conflit autour du projet minier d'Iamgold, nous verrons au prochain chapitre que cet instrument ne permettra pas d'éviter de futurs conflits et en particulier une situation fort similaire avec le projet Montagne d'or.

En somme, les changements du mode de régulation des activités minières ne remettent ainsi pas les pratiques de la filière en cause. Les nouveaux dispositifs s'ajoutent à d'autres, sans bousculer les fondements du régime minier guyanais. Les représentations normatives envisageant les activités minières comme processus de valorisation du sous-sol national sous pilotage de l'État central sont inébranlées.

CHAPITRE 4 – MONTAGNE D’OR : D’UNE OPPORTUNITÉ  
ÉCONOMIQUE LOCALE À UN PROBLÈME PUBLIC NATIONAL.  
TRAJECTOIRE D’UNE CONTROVERSE METTANT EN ÉCHEC  
LE GOUVERNEMENT DE LA MINE

## Introduction

Depuis ses débuts, l'extraction minière est menée sur des gisements alluvionnaires et éluvionnaires par de très petites, petites et moyennes entreprises aux techniques et moyens financiers peu importants. Cette réalité est bien loin des aspirations des dirigeant·es métropolitain·es, qui, depuis l'époque coloniale, appellent de leurs vœux l'industrialisation du secteur. L'industrialisation est souhaitée, car elle permettrait une exploitation plus importante et plus efficace – dans une rationalité techno-économique. Malgré des mesures en ce sens, tels l'inventaire minier et les prospections du BRGM, les industriel·les restent absent·es. Les années 1990 marquent un changement important, avec la venue d'entreprises étrangères menant des activités d'exploration dans l'objectif, si leurs résultats sont positifs, de faire naître des projets industriels.

Le premier projet à émerger, le projet Iamgold (brièvement présenté à la partie 3.2. du troisième chapitre), est un échec, cette fois pour des raisons essentiellement environnementales. Le président de la République rejette le projet en 2008 en invoquant les conséquences écologiques du projet, considérées comme trop importantes. La confiance des industriel·les s'érode et les activités diminuent par la suite. Un schéma départemental d'orientation minière (SDOM) est élaboré afin de clarifier les vocations des différents espaces de la Guyane et donc de prévenir de futurs conflits de ce type (voir partie 3 du troisième chapitre). Dans les années 2010, de nombreux permis d'explorations sont octroyés à des entreprises juniors dont l'intérêt pour les gisements aurifères guyanais est ravivé.

Montagne d'or est le projet industriel le plus avancé. Dans la lignée de ses prédécesseur·es partisan·es de l'industrialisation, le ministre de l'Économie se positionne, en 2015, en faveur du projet. Le projet émerge ainsi dans l'espace public alors que la phase d'exploration est terminée et qu'un projet d'exploitation se concrétise. Il fait alors l'objet de vives contestations socio-environnementales, d'une ampleur encore inconnue en Guyane. Il est finalement à nouveau rejeté par l'exécutif. C'est dans le référentiel de soutenabilité que s'inscrivent essentiellement les critiques de la société civile, reprises, partiellement par l'exécutif. Autrement dit, encore une fois, le projet pose problème en termes de durabilité – et cela malgré les instruments mis en place depuis la fin des années 1990. Ce chapitre s'arrête sur ces différentes dimensions du conflit autour du projet Montagne d'or.

Dans un premier temps, les caractéristiques du projet industriel sont présentées. Le chapitre montre ensuite que le projet est tout d'abord défini comme une opportunité pour le développement du territoire, essentiellement dans le registre économique, par les élites politiques et le patronat de Guyane qui se mobilisent pour le projet et par le ministre de l'Économie. Montagne d'or est toutefois rapidement problématisé. Une troisième partie étudie les différentes controverses qui se déploient sous les efforts d'acteur·rices autochtones et écologistes en Guyane puis en métropole. Des élu·es rejoignent l'opposition. Montagne d'or est constitué en problème national et l'exécutif sommé de prendre position.

Enfin, il s'agira d'aller plus en avant dans l'étude de notre postulat selon lequel les instruments de gouvernement de la mine guyanaise s'inscrivant dans le référentiel de durabilité prennent en charge les injonctions à l'écologisation, la territorialisation et la concertation dans une définition trop faible de

celles-ci. Notre étude de l'instrumentation de la mine, au chapitre précédent, montre que la mine reste gouvernée par des objectifs technico-économiques, ce qui tend largement à valider cette hypothèse. L'analyse du conflit autour de Montagne d'or permet, dans la dernière partie du chapitre, d'illustrer les limites de l'instrumentation de la mine *en action* en termes de soutenabilité.



# 1. Montagne d'or : présentation d'un projet d'extraction minière à grande échelle

Cette section présente le projet Montagne d'or. Ce projet minier se situe dans l'ouest du territoire, sur le site de Paul Isnard. Il est situé à 120 km de piste de la commune de Saint-Laurent-du-Maroni et est éloigné de toute habitation humaine.



Figure 9. Localisation du site de Montagne d'or<sup>173</sup>

<sup>173</sup> Source : Orea mining, 2023.

## *1.1. Historique du projet*

Le site de Paul Isnard est situé dans la zone aurifère de moyenne Mana, identifiée comme riche en or depuis les années 1870. L'or alluvionnaire y est exploité depuis cette époque par différentes sociétés. L'empreinte humaine liée aux activités d'orpaillage, et dans une moindre mesure aux activités forestières, y est donc forte (Mestre & Rostan, 2017) L'intérêt pour une potentielle exploitation industrielle des ressources situées dans le sous-sol de la zone n'est pas non plus nouveau. La zone connaît plusieurs phases d'exploration, le Bureau minier guyanais puis le BRGM notamment y réalisent des prospections. Le BRGM passe en 1966 un contrat d'amodiation<sup>174</sup> avec la société<sup>175</sup> détentrice de la concession Montagne d'or depuis 1946 (cf. historique de la concession, annexe 3). Depuis les années 1990, différentes campagnes d'exploration plus fines cherchent à caractériser le potentiel d'exploitation industrielle du site.

En 1986, l'inventaire du BRGM porte les fruits escomptés. Des sociétés minières s'intéressent à la Guyane et investissent dorénavant dans la prospection, dans l'objectif de caractériser des gîtes proposés comme « sujets or » intéressants par le BRGM (Picot, 1995). Sur le site de Montagne d'or également, les données du BRGM indiquent la présence d'or primaire. La même année, des investisseurs créent la Société de Travaux Publics et de Mines Aurifères en Guyane (Sotrapmag). Le BRGM renonce au contrat d'amodiation afin de soutenir la Sotrapmag. La compagnie détenant officiellement la concession est absorbée par Alcatel – Alstom – CGE en 1991. En 1995, celle-ci transfère huit concessions toutes présentes sur le site de Paul Isnard, dont la concession Montagne d'or, à la Sotrapmag. Depuis l'année précédente, la Sotrapmag (et ses titres miniers) appartient à Guyanor, la filiale guyanaise de l'entreprise canadienne Golden Star. L'actionnaire canadien finance des travaux d'exploration sur le site de Montagne d'or jusqu'à la fin des années 1990. L'intérêt économique de l'exploitation du gisement de Montagne d'or est démontré en 1998. En 2009, la société Auplata (créée en 2004 par l'ancien directeur général de Guyanor) acquiert la Sotrapmag et ses concessions.

Au début des années 2010, la société junior canadienne Columbus Gold (cf. encadré n°2) passe un partenariat avec la Sotrapmag, Auplata et Pelican Venture SAS. Avec un investissement de 15 millions de dollars canadiens entre 2011 et 2014, elle mène des prospections plus poussées afin de caractériser le gisement Montagne d'or (DEAL Guyane, 2019, p. 10). Elle d'achète en 2013 la compagnie Sotrapmag, qui devient donc l'une de ses filiales<sup>176</sup>. La même année, un protocole d'accord est signé entre la junior Columbus Gold et la compagnie minière major russe Nordgold. En contrepartie d'un investissement de près de 30 millions d'euros (atteint en 2016) pour des travaux d'exploration et d'une étude de faisabilité bancaire, Nordgold peut, selon cet accord, devenir l'actionnaire majoritaire du projet Montagne d'or. Les études de faisabilité et d'impacts socio-environnementaux sont lancées. La Sotrapmag organise les premières consultations des « parties prenantes ». Les contacts avec

---

<sup>174</sup> Un contrat d'amodiation est un contrat de louage. Il permet d'exploiter la concession sans en devenir propriétaire.

<sup>175</sup> Il s'agit de la Compagnie Équatoriale des Mines.

<sup>176</sup> Les campagnes d'exploration sur la concession de Montagne d'or visant à caractériser le gisement sont menées de 1996 à 1998, en 2001, en 2007-2008, et de 2011 à 2017 par Guyanor Ressources puis la CMO. 349 sondages sont réalisés (CMO, 2020, p. 10).

l'administration ainsi que des acteurs politiques et économiques se mettent en place. En 2015, l'évaluation économique préliminaire du gisement est terminée, avec des résultats prometteurs. En 2016, Nordgold devient l'opérateur technique du projet. À la fin de l'année, la Sotrapmag est renommée Compagnie minière Montagne d'or. En 2017, Nordgold entre à son capital à hauteur de 55,01 % après que l'étude de faisabilité bancaire publiée quelques mois auparavant ait conclu à la pertinence économique du projet d'exploitation.

*Encadré 2. Les porteurs du projet Montagne d'or*

La Compagnie minière Montagne d'Or est une entreprise française, Société par Actions Simplifiée (SAS), enregistrée au registre du commerce de Cayenne, appartenant à deux sociétés minières étrangères. Elle est détenue à 55,01 % par Nordgold et à 44,99 % par Columbus Gold.

**Columbus Gold Corp.**

Columbus Gold est une petite société minière canadienne junior créée en 2003. Elle est spécialisée dans l'exploration et plus précisément dans la ressource en or. Si elle conduit des activités aux États-Unis, elle se focalise surtout sur le projet Montagne d'or en Guyane. Columbus Gold est cotée à la bourse TSX de Toronto, plus grand marché boursier du Canada. Ses principaux actionnaires sont des fonds d'investissements étatsuniens et d'autres sociétés minières (telles Nordgold et Iamgold) (DEAL Guyane, 2019, p. 4). Elle changera de nom en 2020 pour devenir Orea Mining, alors qu'elle ne détient plus que le projet guyanais mis à l'arrêt.

**Nordgold Corp.**

Nordgold est créée en 2007, en tant que filiale de Severstal, plus grande entreprise sidérurgique de Russie. L'entreprise spécialisée dans la production d'or se sépare de Severstal en 2012 et entre à la bourse de Londres avant d'en sortir en 2017. Si son siège social se situe à Londres, elle appartient à 99,08 % au milliardaire russe Alexei Mordashov, également en contrôle de Severstal. En 2016, Nordgold exploite neuf mines en Russie, au Kazakhstan, au Burkina Faso, en Guinée et au Canada et prépare des projets en Russie et au Canada, outre le projet Montagne d'or en Guyane<sup>177</sup>. Avec une production annuelle de 25 tonnes d'or et un chiffre d'affaires de 1 milliard de dollars US, il s'agit alors du 15<sup>e</sup> plus grand producteur mondial (CMO, 2018c, p. 48).

Ainsi, l'ancienne Sotrapmag, désormais CMO, est titulaire de huit concessions historiques<sup>178</sup> depuis 1995. Tout comme les 19 autres concessions historiques encore valides, elles expirent à la fin de

<sup>177</sup> En 2023, Nordgold revend ses parts du projet Montagne d'or à Columbus Gold (désormais Orea Mining), accord dont la réalisation est toutefois à l'heure actuelle stoppée par les autorités canadiennes en raison des sanctions appliquées à l'encontre de Nordgold dans le cadre des mesures prises par les États occidentaux en réponse à l'attaque russe de l'Ukraine.

<sup>178</sup> Aux XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècles, les concessions peuvent être accordées pour une durée illimitée. On les appelle les concessions « historiques ». Conformément à l'article L. 144-4 du Code Minier datant de 2011, les concessions

l'année 2018. En décembre 2016, la CMO demande le renouvellement de deux d'entre elles, les concessions 215, dite de Montagne d'or, et 219, dite Élysée<sup>179</sup>. Une dernière phase exploratoire est menée à partir de 2014 après l'octroi d'une AOTM pour effectuer des forages sur une zone de 308 ha est accordée par arrêté préfectoral à la Sotrapmag, propriété de Columbus Gold depuis l'année précédente (CMO, 2020). Ces forages, sous-traités à une entreprise québécoise<sup>180</sup> permettent de mieux définir le projet et alimentent les données de l'étude de faisabilité bancaire. Par ailleurs, elle détient deux permis de recherche, le « Permis Bernard » et le « Permis Cigaline », depuis 2016 (après une demande déposée fin 2014) (voir figure 10.). Les deux PER établissent une continuité géographique entre ces deux concessions et doivent permettre d'explorer les côtés est et ouest du filon de Montagne d'or. De mars à juillet 2018, un débat public est organisé par la CNDP sur le projet Montagne d'or, après saisine de FNE durant l'été 2017. En mai 2019, l'exécutif annonce que le projet ne sera pas mis en œuvre en l'état. Par refus implicite, les concessions demandées ne sont pas octroyées. Les deux PER arrivent à échéance en 2021 et ne sont pas renouvelés.

Sur la figure 10, nous voyons les deux concessions pour lesquelles la CMO dépose une demande renouvellement en 2016 ainsi que ses deux PER. Le projet de Montagne d'or est prévu sur la concession Montagne d'or (concession n°215-C02/46) uniquement. La fosse est identifiée par un tracé rouge. Aucun projet d'exploitation n'est connu sur les autres périmètres de ses titres.

---

historiques expirent fin 2018. Les sociétés détentrices de ces concessions souhaitant conserver leur titre doivent alors faire une demande de renouvellement.

<sup>179</sup> En tout, 17 concessions historiques font l'objet d'une demande de prolongation.

<sup>180</sup> Il s'agit de la compagnie de forage Performax de Val d'Or.

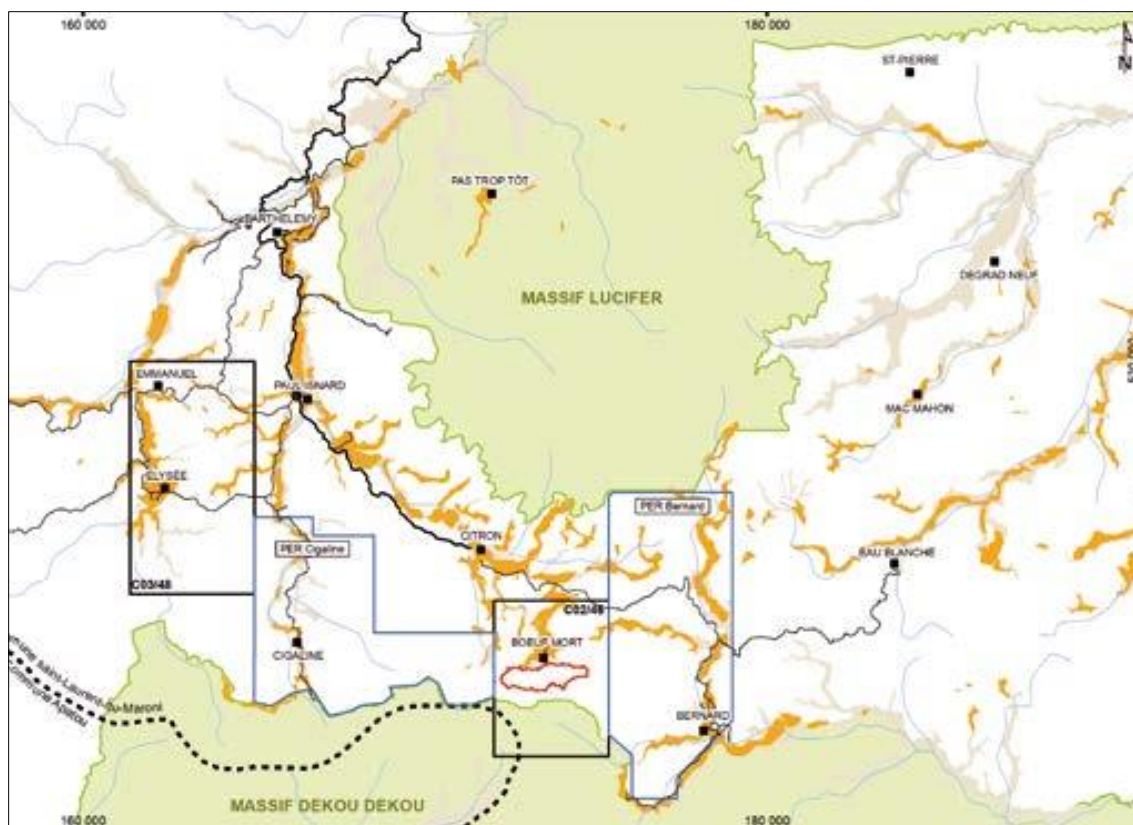


Figure 10. Les quatre titres miniers détenus par la CMO sur le site de Paul Isnard (de gauche à droite : la concession Élysée, le PER Cigaline, la concession Montagne d'or, le PER Bernard)<sup>181</sup>

Avant de nous focaliser sur la trajectoire des controverses autour du projet minier, nous présentons ses caractéristiques telles que présentées par l'industriel lors du débat public (CMO, 2018c). Aucun dossier de demande d'ouverture de travaux d'exploitation n'est déposé si bien qu'il s'agit des sources les plus fiables et précises sur les différentes dimensions du projet. Cependant, le débat étant organisé relativement tôt, il s'agit de projections et données qui seraient vouées à une certaine évolution.

### 1.2. Les caractéristiques du projet en bref

En 2018, les investissements effectués en Guyane par Columbus Gold et Nordgold s'élèvent à environ 60 millions d'euros. Les investissements prévus pour la suite, c'est-à-dire la préparation de l'exploitation, la phase d'exploitation et le réaménagement du site et son suivi sont estimés à respectivement 502 millions, 221 millions et 59 millions d'euros, soit 782 millions d'euros au total. L'exploitation du gisement Montagne d'or doit durer au moins douze années. Au regard de la caractérisation du gisement, les estimations de l'entreprise visent une concentration en or de 1,6 g par tonne de roche extraite. Au total, la production doit s'élever à 85 tonnes d'or. Il s'agirait d'une mine à ciel ouvert. La fosse d'extraction ferait environ 100 ha, avec des dimensions 2,5 km de long sur 400 m

<sup>181</sup> Source : CMO, 2018 c, p. 19.

de largeur, et une profondeur de 120 m en moyenne. Il s'agit donc d'une mine de très grande taille à l'échelle française, de taille moyenne au niveau mondial.

Un tir quotidien d'explosifs est prévu. Des dizaines de milliers de tonnes d'explosifs seraient nécessaires<sup>182</sup>. Les explosifs, fabriqués sur place, permettent de fragmenter la roche. En moyenne, on extrairait chaque jour pendant 12 ans 67 500 tonnes de stériles et 12 500 tonnes de minerai. Les stériles, c'est-à-dire les roches extraites pour accéder au minerai, trop faiblement minéralisées pour être traitées, sont stockées dans les verses à stérile. Le minerai serait transféré dans l'usine de traitement. Il y est tout d'abord concassé, puis broyé. La première étape d'extraction qui s'ensuit est mécanique. Par gravimétrie, une technique de séparation fondée sur la densité des matières, 30 à 50 % de l'or contenu dans le minerai serait extrait. Puis, un deuxième traitement, chimique et bien plus efficace, viendrait extraire plus de 90 % de l'or restant.

Ce processus d'extraction chimique, la lixiviation au cyanure, consiste à faire passer le minerai en circuit fermé dans des cuves où il est traité avec du cyanure qui met l'or en solution pour qu'il se fixe sur du charbon et puisse être facilement isolé. Il s'agit d'un procédé d'extraction classique, utilisé dans les mines industrielles du monde entier. Huit à dix tonnes de cyanure seraient utilisées quotidiennement. L'usine de traitement fonctionnerait 360 jours par an, 24 heures sur 24. Ainsi, 4 500 000 tonnes de minerai seraient traitées par an. Les déchets, c'est-à-dire la quasi-totalité du minerai et des produits chimiques sont stockés dans un parc à résidus.



Figure 11. Simulation du site présentée par la CMO au public<sup>183</sup>

Globalement, le site comprendrait une fosse (5), un parc à résidus (7), des verses à stériles (6), une usine pour fabriquer la fabrication d'émulsion et d'explosifs et le stockage de ces derniers (1), une usine de traitement (2), une plateforme de services pour la gestion du carburant (3) et une base-vie destinée au logement et à la restauration des employé-es (4).

<sup>182</sup> La CMO estime tout d'abord la quantité à 57 000 tonnes d'explosifs au total, soit 4750 tonnes par an. Elle affirme ensuite que ce chiffre serait revu à la baisse (Delamarque, 2018).

<sup>183</sup> Source : CMO, 2018 b, pp. 6-7.



Figure 12. Simulation du site présentée par la CMO au public, voie aérienne<sup>184</sup>

Le site serait de 800 ha, la surface de défrichage de 882 ha. Le site d'exploitation, sur la concession dite Montagne d'or, est situé en zone 2 du SDOM : les activités minières y sont donc autorisées sous contraintes. La zone de la mine est à moins de 500 m des massifs de Lucifer et Dékou-Dékou, deux réserves biologiques intégrales. En raison des précédentes exploitations alluvionnaires, une partie du site est déjà dans un état dégradé. Le projet nécessite tout de même de déforester 370 ha de forêt primaire. L'installation d'une ligne électrique et l'aménagement de la piste de Paul Isnard, reliant le site à Saint-Laurent-du-Maroni, engendrent le déboisement de presque 700 ha supplémentaires.

### 1.3. Les retombées pour le territoire estimées par les porteurs de projet

La CMO estime que les retombées du projet pour l'ensemble de l'économie guyanaise devraient s'élever à 1 431 millions d'euros sur 12 ans (CMO, 2018c, p. 102). Quant à la taxe sur la production d'or, répartie localement, elle générerait 67 millions d'euros (56 millions à la CTG et 11 millions à la commune de Saint-Laurent-du-Maroni). La création d'infrastructures est prévue, avec l'aménagement de la piste entre le site et Saint-Laurent-du-Maroni ainsi que la mise en place d'une ligne électrique le long de cette route (cf. figure 13).

<sup>184</sup> Source: CMO, 2018a.

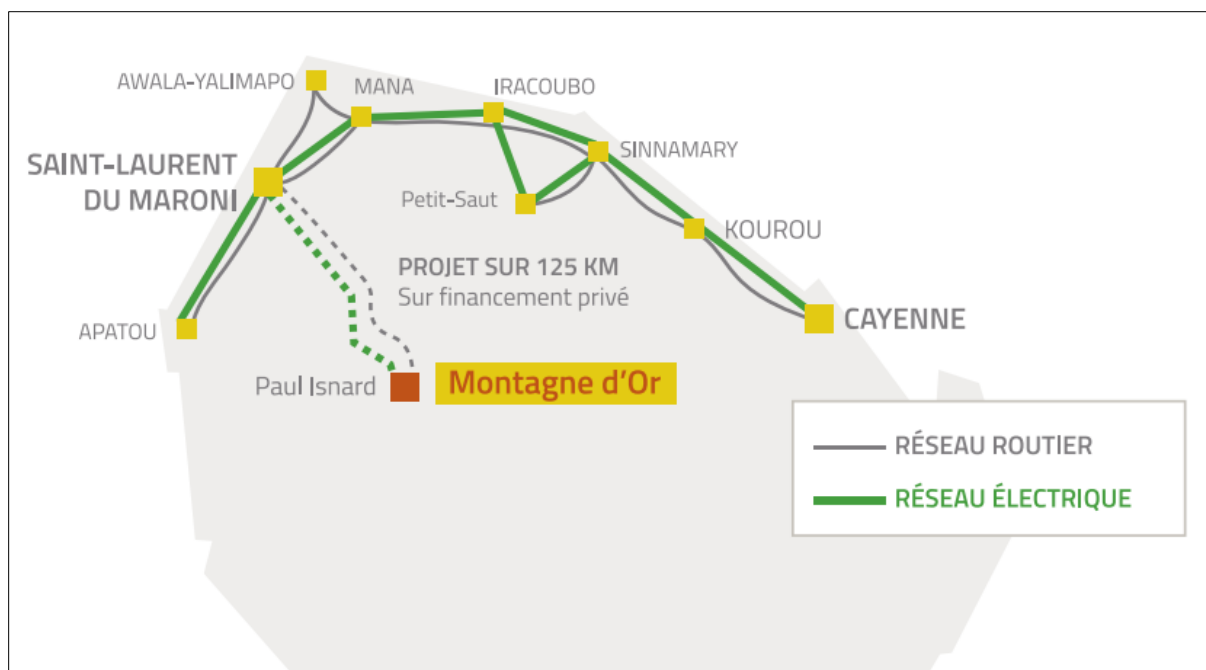


Figure 13. Localisation du projet Montagne d'or<sup>185</sup>

La CMO prévoit d'employer plusieurs centaines de personnes. 200 emplois directs et 700 indirects seraient générés durant la phase de construction de deux ans et demi, puis 750 emplois directs et 3000 emplois indirects et induits pendant l'exploitation. L'entreprise déclare se fixer volontairement comme objectif d'employer au moins 90 % de résident·es guyanais·es. L'un des principaux obstacles à cet objectif étant l'absence de personnes formées, en particulier aux métiers de la mine, la CMO soutient deux dispositifs de formation. D'une part, la licence Valoress, mise en place en 2017 à l'université de Guyane, doit former des technicien·nes supérieur·es à l'exploitation minière et à la gestion environnementale. D'autre part, la future création d'une « école technique des mines et carrières de Guyane » doit assurer un vivier de personnes formées comme ouvrier·es et technicien·nes.

Ainsi, le projet marquerait un virage dans le développement du secteur aurifère jusqu'alors constitué de petites et moyennes entreprises exploitant presque exclusivement de l'or alluvionnaire. Montagne d'or signifie des changements dans les méthodes et l'échelle d'extraction, un traitement industriel des matières faisant usage de procédés chimiques et non plus uniquement mécaniques, une empreinte sur les milieux sans précédent, la création de quantités très importantes de déchets miniers et par la même de risques industriels. Il s'agit également de changements en termes d'échelle d'investissements, d'acteur·rices, puisque le projet est porté par deux entreprises étrangères, et d'impacts économiques et infrastructurels pour la Guyane. Les promesses de retombées positives pour le territoire assurent à la CMO le soutien du patronat local et de la majorité des élu·es. Le projet est alors présenté comme une opportunité de développement à saisir dans l'intérêt du territoire.

<sup>185</sup> Source : CMO, 2018b.



## 2. Montagne d'or : un projet industriel impératif pour le développement du territoire

Les premier·es à se positionner sur le projet Montagne d'or sont des acteur·rices politiques et le patronat de Guyane. Ceux-ci sont majoritairement en faveur de Montagne d'or et de la mine industrielle en général. Les premières prises de position ont essentiellement lieu dans des arènes discrètes, jusqu'à ce que la prise de position publique du ministre de l'Économie de l'époque en faveur du projet le fasse entrer dans l'espace médiatique. Les justifications mobilisées sont alors d'ordre économique et infrastructurel.

Si ce projet connaît des soutiens forts, c'est justement parce que l'économie guyanaise est en difficulté. Nous l'avons vu, les différentes politiques économiques menées ne sont pas parvenues à instaurer une économie dynamique, autocentrée et diversifiée en Guyane. Elle est fortement dépendante des importations venant de l'Hexagone. En 2016, le PIB par habitant·e est de 16 290 euros contre 33 400 euros sur le territoire français dans son ensemble (Insee, 2018, p. 8). Le secteur public est dominant. Dans l'Ouest guyanais où Montagne d'or s'implanterait, il y est le principal employeur, avec 70 % des salarié·es (Lauvaux, 2018, p. 3). Dans ce contexte, sans que la production soit élevée et bien que le secteur connaisse des difficultés (cf. tableaux 3 et 4), la mine tient donc un rôle important dans l'économie. Elle est aujourd'hui l'un des principaux secteurs productifs du territoire. Dans l'économie privée, elle est la deuxième filière économique en termes de chiffre d'affaires après le secteur spatial (CTG, 2018, p. 68). La production aurifère représente 25 % des exportations en valeur de la Guyane en 2019 (IEDOM Guyane, 2020, p. 83).

| Production et exportations d'or       |        |        |        |        |        |        |           |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
|                                       | 2009   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | Var 19/18 |
| Production(en kg)                     | 1 224  | 1 374  | 1 321  | 1 486  | 1 320  | nd     | nd        |
| Exportations en volume (tonnes)       | 1,2    | 1,2    | 1,2    | 1,4    | 1,2    | 1,1    | -7,9%     |
| Exportations en valeur (milliers d'€) | 25 309 | 37 566 | 42 284 | 48 139 | 39 867 | 41 383 | 3,8%      |

Tableau 3. Évolution de la production et des exportations d'or 2009 – 2019<sup>186</sup>

|   | 2009 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|
| Autorisations d'exploitation (AEX)          | 58   | 85   | 90   | 91   |
| Permis de recherche (PER)                   | 22   | 14   | 19   | 20   |
| Permis d'exploitations (PEX) et concessions | 34   | 32   | 32   | 20   |

Tableau 4. Évolution du nombre de titres miniers valides au 31 décembre 2009 – 2019<sup>187</sup>

Montagne d'or, en tant que premier projet industriel, viendrait largement augmenter ces statistiques. Les justifications en sa faveur sont également sous-tendues par les chiffres officiels du chômage : il atteint 22 % en 2017 (Insee, 2018, p. 5). Il est de 35 % à Saint-Laurent-du-Maroni. 48 % des moins de 25 %

<sup>186</sup> Source : IEDOM Guyane, 2020, p. 83.

<sup>187</sup> Source : *ibid.*

sont inscrit·es à Pôle emploi (CPDP sur le projet Montagne d'or, 2018). La croissance démographique est par contre très forte. La population a augmenté de 30 % durant les dix dernières années (Marcelle, 2020) et on estime qu'elle aura doublé d'ici 2050 (Demougeot & Baert, 2019). Un discours largement diffusé décrit une situation critique où il y aurait une grande urgence, au vu de l'évolution démographique, à développer l'économie et en particulier à créer des emplois. Un non-choix est alors produit par les partisan·es de Montagne d'or : au vu de la situation socio-économique de la Guyane, on ne peut *que* se réjouir du projet industriel. En toile de fond et alors que le développement économique endogène est perçu comme un vecteur d'autonomie politique, il s'agit de diminuer la dépendance de la Guyane envers la métropole.

Des maires au président de la CTG (CTG, 2017), ce discours qualifiant Montagne d'or d'opportunité économique à saisir demeure, à de rares exceptions près, dominant parmi les élu·es<sup>188</sup>. Ainsi, pour la vice-présidente de la CTG, Hélène Sirder, « *ce projet minier, c'est le développement de la Guyane* » (Saint-Maxent, 2016), pour le Président de la CTG, Rodolphe Alexandre, « *[la] Guyane ne peut pas se permettre de laisser échapper des projets créateurs d'emplois* » tandis que pour le Maire de Roura, Président de l'Association des Maires de Guyane, David Riché, « *[compte-tenu] de la situation catastrophique de la Guyane, dire non au projet Montagne d'Or est un choix totalement irresponsable* » (Izambard, 2018). Le Conseil Municipal de Saint-Laurent-du-Maroni, commune d'implantation du projet, se prononce en faveur du projet. L'enjeu de création d'emplois et de richesses est mis en avant par les élus locaux pour justifier leur soutien au projet, comme le résume en entretien un élu du conseil municipal de la commune :

*« Globalement, le conseil municipal dont je fais partie était favorable à ce projet pour des raisons de développement économique, parce que la Guyane n'a pas tant que ça d'atouts, il faut le dire. Moi je suis là depuis longtemps et quand on dit "la Guyane est riche", ce n'est pas vrai [...]. Donc il y a sans doute des occasions qu'il ne faut pas [...] laisser passer. [...] S'il est [...] abandonné, on va continuer à ramer pour que les jeunes qui veulent rester à Saint-Laurent et qui sont de plus en plus instruits, voire bien diplômés, trouvent du travail » (décembre 2019).*

Le fort soutien exprimé par la majorité des élites politiques et économiques locales n'empêche pas ces mêmes personnes d'également afficher une certaine prudence, justifiée en entretien à la CTG, par le manque d'information sur le projet alors disponible (novembre 2019). Il s'agit d'appuyer le projet tout en veillant à maximiser ses retombées. Des réflexions dans ce sens sont portées par des élu·es et des acteur·rices économiques tels la Chambre du Commerce et de l'Industrie ou le Medef Guyane, l'un des premiers à rencontrer le maître d'ouvrage. Ainsi, d'après la présidente et le délégué général de l'antenne guyanaise du Medef, différentes séances de discussions sont menées avec les porteurs du projet dès 2014-2015. Cette démarche s'inscrit dans la politique de l'antenne guyanaise du Medef. Celle-ci est explicitée dans son document *Guyane 2040 – Osons le présent* publié en 2015 (Medef Guyane, 2015).

---

<sup>188</sup> Le consensus autour de Montagne d'or concerne moins les parlementaires. Si l'on s'arrête au moment du débat public, en 2018, les positions sont hétérogènes : le député de l'Ouest, Lenaïck Adam, et le sénateur Georges Patient, sont de fervents défenseurs de la mine et de Montagne d'or ; le sénateur Antoine Karam affiche un positionnement « mesuré » ; le député de l'Est, Gabriel Serville, s'oppose au projet.

L'exploitation des ressources non renouvelables y est identifiée comme l'une des principales voies de développement économique et infrastructurel à condition de veiller à ce qu'elle poursuive cet objectif. L'exploitation doit ainsi obéir à des principes socio-environnementaux. Elle doit aussi maximiser les retombées économiques en respectant les principes de l'économie circulaire, en redistribuant indirectement les bénéfices de l'exploitation et en menant une politique d'investissement déconnectée des cours des marchés des matières premières : « *le libéralisme oui, mais pas le libéralisme seul* » (Medef Guyane, 2015, p. 15).

Ainsi, d'après la présidente et le délégué général de l'antenne guyanaise du Medef, différentes séances de discussions sont menées avec les porteurs du projet dès 2014-2015. Le Medef explique avoir conditionné son soutien à Montagne d'Or au fait que la CMO conçoive son projet de manière à maximiser des retombées économiques. Le Medef souhaiterait la création d'emplois et l'accès à des formations. Il considérerait comme inacceptable de la part d'une entreprise de venir dans une région ayant de tels besoins pour profiter de ses ressources sans l'en faire profiter. Ainsi, la fédération insiste sur le fait que son appui au projet dépendrait de la création d'emplois locaux, de la mise en place de mesures en faveur de la formation et du recours aux filières locales pour sa logistique et son approvisionnement (Présidente du Medef de Guyane, décembre 2019)<sup>189</sup>. La CMO s'étant engagée à s'intégrer dans le tissu économique local, le Medef guyanais estime que le projet serait positif pour le territoire. En entretien, on nous explique qu'étant donné l'absence d'investisseur·ses guyanais·es en mesure de mener de tels projets, le Medef ne peut se positionner contre les investissements de multinationales. En particulier dans l'Ouest guyanais où les défis liés à l'emploi, à la formation des jeunes et aux compétences sont notables, il n'est pas envisageable de refuser une activité pouvant entraîner des retombées économiques, stimuler des activités, et avoir un effet catalyseur dans ce secteur. Par conséquent, le Medef ne pourrait pas s'opposer au projet Montagne d'or (Délégué général du Medef de Guyane, décembre 2019).

Ce positionnement est également celui de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Région Guyane (CCIRG) :

*« Les élus de la CCIRG seront vigilants quant à l'impact positif que doit avoir un tel projet sur le développement économique de l'ouest guyanais. Toutes les infrastructures routières, énergétiques [...] nécessaires au projet devront avoir une convergence d'intérêts entre les secteurs économiques présents ou à venir sur ce territoire (filière bois, filière mine, tourisme, agriculture...). Pour les élus de la CCIRG, un tel projet ne pourra voir le jour qu'en développant des partenariats avec*

---

<sup>189</sup> Ce discours n'est pas le monopole du Medef de Guyane. D'autres acteur·rices disent conditionner leur soutien au projet aux retombées pour le territoire. Par exemple, un élu de la CTG et opérateur minier explique en entretien : « *Moi je dis : je suis pour l'industrialisation et sur le projet Montagne d'Or, je me prononcerai quand je saurai ce que la Guyane touchera, y gagnera réellement. [...]. Moi, je suis dans mon rôle d'élus en disant "vous venez, on est prêt à vous accueillir à la condition que vous soyez prêts à nous rétribuer" »* (novembre 2019).

*l'ensemble des acteurs économiques concernés et autres parties prenantes » (CCIRG, 2018).*

Ainsi, outre la production d'emplois, on espère de Montagne d'or que le projet ait un effet levier pour le secteur aurifère. L'échelle industrielle de Montagne d'Or signifie un réel changement dans le paysage minier. Le projet pourrait lancer un mouvement d'industrialisation de la mine et est en conséquence considéré comme une opportunité d'une nouvelle ampleur. Au-delà de la mine, il s'agit de stimuler le tissu économique, d'avoir un effet d'entraînement pour l'économie.

En termes de retombées pour le territoire, le projet est également justifié par les infrastructures qu'il construirait directement ou dont la construction serait facilitée par le projet. On évoque la création d'un port à Saint-Laurent-du-Maroni qui serait accélérée si Montagne d'or voyait le jour. L'aménagement d'une piste et l'installation d'une ligne électrique doivent permettre de désenclaver l'intérieur et bénéficier aux communes situées sur le Maroni. Elles doivent favoriser le développement d'activités agricoles et forestières déjà présentes et l'implantation de futures activités (FEDOMG, 2018 ; Medef Guyane, 2018 ; entretien à la CTG, novembre 2019). Montagne d'or est alors considéré comme un moteur de désenclavement du territoire. Il s'agit de créer des pénétrantes dans le milieu forestier afin de faciliter d'autres activités extractives et agricoles, de percer l'intérieur pour mieux exploiter ses ressources d'une part, et créer des infrastructures pour les habitant·es d'autre part. Le projet permettrait donc une meilleure maîtrise de l'espace. C'est également cette question du contrôle et de l'occupation spatiale qui vient alimenter la justification du projet par rapport à l'orpaillage illégal. Cet argument est davantage mobilisé pour la mine en général que pour Montagne d'or en particulier. Néanmoins, certains de ses partisans soutiennent que l'exploitation, en particulier parce qu'elle occuperait l'espace et le rendrait davantage accessible aux forces de l'ordre, contribuerait à réduire les activités illégales.

Si l'essentiel des personnes intéressées au projet sont guyanaïses, le ministre de l'Économie, en charge des mines, se positionne également en sa faveur. L'État central est, en Guyane, l'objet de vives critiques pour son manque d'action. Il est désigné comme responsable des difficultés économiques du territoire dans le discours de nombreuses élites politico-économiques et syndicalistes. C'est dans ce contexte que lors d'une visite en Guyane à l'été 2015, le ministre E. Macron met en scène son soutien à l'industrialisation et au développement économique du territoire en se rendant sur le site de Montagne d'or. Interviewé sur place, il affiche son soutien au projet. Casque de chantier sur la tête, il déclare *« vous avez ici un industriel de rang mondial exemplaire, qui sur le plan scientifique, environnemental, social se comporte de la meilleure façon, fait des investissements et est prêt à aller au bout »* (Thébia & Helgoualch, 2018). Dans un entretien aux *Échos*, il justifie sa position en mobilisant deux types d'arguments. D'une part, il met à nouveau en avant le savoir-faire de l'exploitant, ses capacités financières et techniques :

*« Avec le projet Columbus Gold, nous sommes face à un industriel de niveau mondial qui a une grande expertise, que ce soit sur le continent américain ou de manière plus accessoire en Europe. Il sait exploiter aux meilleurs standards, et a la capacité d'investir massivement sur un site en exploitation primaire »* (Jacque, 2015).

Ce sont les bonnes pratiques et le savoir-faire industriel de l'exploitant qui sont soulignés. Emmanuel Macron évoque Columbus Gold qui ne conduit pourtant pas de projet en dehors de l'Amérique du Sud et est en charge, en tant qu'entreprise junior, des travaux d'exploration et non d'exploitation.

D'autre part, il présente le projet comme « *[participant] pleinement au renouveau minier de la France* » (ibid). En d'autres termes, Montagne d'or est défini comme une concrétisation des discours du ministère annonçant un renouveau minier, qui passerait alors par l'industrialisation du secteur en Guyane. Dans le discours du ministre, le sous-sol est assimilé à un réservoir de ressources qu'il est bon d'extraire de manière industrielle afin de créer du capital : « *compte tenu des enjeux économiques qui sont les nôtres, nous ferions une erreur profonde en [n'] exploitant pas [la richesse sous le territoire français]* » (ibid). Emmanuel Macron justifie moins le projet pour ce qu'il est supposé concrètement apporter au territoire que les élites guyanaises. Il s'agit plutôt de poursuivre un objectif plus général de création de capital via l'exploitation minière. Un recul historique sur la mine en Guyane montre que le renouveau minier est une vision destinée à la métropole et non à la Guyane, où l'on produit à nouveau de l'or depuis les années 1980. Montagne d'or s'inscrit dans la dynamique d'industrialisation et d'accélération d'une activité déjà existante, dans les mêmes enjeux que le projet Iamgold des années 2000 (voir partie 3.2. du chapitre 3). Il n'empêche que le projet est alors justifié comme faisant partie de la politique économique de renouveau minier. De la même manière, le ministre déclare que « *[les artisan-es guyanais-es] sont au cœur de ce renouveau minier* » (ibid.). Autrement dit, le ministre tente d'intégrer la mine guyanaise au cadre de la « politique » du renouveau minier que son ministère porte au niveau national. Il en est de même lorsqu'il décrit le porteur de projet comme un acteur essentiel de son initiative mine responsable en déclarant qu'il en est « *l'un des fers de lance* » (ibid.).



L'ensemble des acteur·rices mobilisé·es autour de Montagne d'or à ses débuts se prononce en faveur du projet. Il est alors envisagé sous un angle économique et cadré de manière positive comme une opportunité. Les argumentaires déployés pour justifier le projet évolueront peu au cours de sa trajectoire, tout comme l'identité des acteur·rices qui les portent. La question autochtone est absente des discours. Les dimensions écologiques de la mine sont souvent évoquées, mais de manière lacunaire. Elles se réduisent à conditionner le soutien apporté aux bonnes pratiques de l'industriel et au fait de respecter le code de l'environnement. Autrement dit, la question écologique est évacuée dans un discours de maîtrise industrielle des procédés et de respect des normes environnementales. Elle est subordonnée à l'impératif de croissance dans laquelle sont ancrées les justifications du projet. Cette absence de politisation prend fin à la suite des déclarations publiques du ministre Macron par lesquelles le projet entre dans l'espace médiatique. Dès lors, le projet va faire l'objet de controverses et être redéfini comme un problème public. Alors qu'il paraît dans un premier temps faire l'objet d'un consensus, un tournant s'opère, comme le laisse présager la ministre de l'Écologie d'alors, Ségolène Royal, questionnée à ce sujet par un auditeur dans une émission radiophonique : « *les propos d'Emmanuel Macron n'engagent que lui au sens où il ne peut pas s'opposer à un potentiel de création d'emplois. Maintenant, le dossier va être examiné* » (Ponchelet, 2015).

### **3. Recadrage du projet par la société civile : les controverses autour de Montagne d'or**

Jusqu'à l'intervention publique du ministre de l'Économie sur Montagne d'or à l'été 2015, le projet est essentiellement discuté dans des arènes discrètes. Il est alors cadré par son porteur et par des élites politico-économiques locales. En affichant son soutien au développement économique du territoire par cette mise en scène et en défendant le projet comme une composante de la politique de son ministère dans un entretien au journal national *Les Échos*, le ministre médiatise le projet. Beaucoup de Guyanais·es, notamment, entendent parler du projet pour la première fois. Un mouvement d'opposition va se structurer dès 2016 et recadrer le projet comme un problème, petit à petit constitué en problème public. L'opposition est hétérogène et mobilise un répertoire d'actions pluriel qui le publicise. Avant de nous intéresser aux controverses, nous nous arrêtons sur un diaporama non exhaustif des différent·es acteur·rices du mouvement.

#### ***3.1. Les acteur·rices de la contestation locale : une opposition plurielle***

À l'initiative de Maïouri Nature Guyane, une association guyanaise travaillant pour la protection de l'environnement créée à l'occasion de la lutte contre le projet Iamgold, les premier·es acteur·rices se mobilisent. Iels constituent le collectif guyanais Or de question en juillet 2016. Le collectif est très actif. Beaucoup de structures s'opposant à Montagne d'or se rallient au collectif. Il est ainsi composé d'individus et d'associations et fondations locales auxquelles vont rapidement venir se greffer des associations et ONG<sup>190</sup> nationales et internationales. Une centaine d'organisations – allant de la Fédération des Organisations Autochtones de Guyane à Greenpeace, la Ligue des droits de l'homme, Friends of the Earth ou encore Amazon Watch, en passant par Sherpa<sup>191</sup> et des collectifs anti-mine de l'Hexagone – déclarent leur soutien à « Or de question ». Il s'agit de soutiens « moraux » qui vont essentiellement déclarer soutenir Or de question et de soutiens « techniques » qui vont aider Or de question de par leur propre expertise et expérience (entretien avec un porte-parole d'Or de question, secrétaire de Guyane Écologie, novembre 2019). Son travail est toutefois essentiellement l'œuvre d'un noyau dur très engagé. Au quotidien, le collectif est en contact étroit, ou compte des membres en commun, avec le bureau du WWF ainsi que Guyane Nature Environnement, Guyane Écologie, Tròp Violans<sup>192</sup>, 500 frères<sup>193</sup> et Couachi<sup>194</sup> (ibid.).

---

<sup>190</sup> Les ONG ne disposent d'aucune définition juridique. En France, elles ont soit le statut d'association, soit de fondation. L'usage vaut que le terme ONG se rapporte aux organisations de grande taille, à envergure nationale voir internationale. Par exemple, le terme ONG sera utilisé pour évoquer WWF, reconnu internationalement, dont le bureau français a le statut de fondation, mais pas Sepanguy, car cette association n'est active qu'en Guyane.

<sup>191</sup> Sherpa est une association française luttant contre les crimes économiques envers les populations et l'environnement.

<sup>192</sup> Cette association guyanaise est créée en 2013. Luttant contre la délinquance, elle est l'un des groupes les plus engagés du mouvement social de 2017.

<sup>193</sup> 500 frères est un collectif créé en 2017 contre les violences, également à la tête du mouvement social de 2017. Sur ce territoire où les chiffres de la criminalité sont élevés, des moyens de lutte contre l'insécurité sont demandés.

<sup>194</sup> Le collectif Couachi se bat contre la biopiraterie en Guyane.

Sans faire une liste exhaustive de l'ensemble des groupes opposants, l'on notera deux collectifs plus discrets, également rassemblés dans l'objectif de contrer Montagne d'or. Le réseau NEMO, Non à l'Exploitation de la Montagne d'Or, est monté suite au départ de l'un des membres actifs d'Or de question. En outre, le collectif AZAD, « AmaZone À Défendre » est créé par des « métros », essentiellement des enseignant-es, AZAD est plus discret dans l'espace médiatique, mais actif dans le mouvement. Il soutient par ailleurs la Jeunesse autochtone de Guyane (JAG) à certaines occasions en partageant les ressources dont il dispose : « *ils nous ont bien aidés parce que c'est vraiment... eux ils avaient les moyens, nous on n'avait rien pour se mobiliser. Pour affréter un bus pour aller manifester à Cayenne, des trucs comme ça, ils nous ont bien aidés* » (Porte-parole de la JAG, vice-président du grand conseil coutumier, décembre 2019)

La JAG est un collectif essentiel dans le mouvement d'opposition. Là aussi, c'est d'abord dans l'objectif d'empêcher le projet que la JAG est créée par de jeunes amérindien·nes Kali'na du nord-ouest de la Guyane. Elle s'investit fortement contre Montagne d'Or. Or de question invite la JAG à les rejoindre ce qu'elle refuse. Le premier est un collectif non-violent, or la JAG se réserve le droit d'user de « violence », avec par exemple des actions de sabotage dans le cas où le projet ne serait pas stoppé (Porte-parole de la JAG, vice-président du grand conseil coutumier, décembre 2019). Mais les deux groupes sont en contact et se coordonnent pour certaines actions. Par exemple, lorsqu'une action est prévue dans l'Ouest, elle sera plutôt organisée par la JAG et inversement pour la région de Cayenne. La JAG incarne la troisième génération du mouvement amérindien depuis l'époque où celui-ci gagne en visibilité dans les années 1980. D'une génération souvent différente, la JAG agit néanmoins toujours avec l'aval des chef·fes coutumier·es, consulté·es tout au long de la mobilisation.

À l'image de la posture généralement adoptée vis-à-vis des activités aurifères, si certain-es chef·fes approuvent le projet, la grande majorité s'y oppose. Les principales organisations amérindiennes, la Fédération des Organisations Amérindiennes de Guyane (FOAG), l'Organisation des Nations Autochtones de Guyane (ONAG) et le Collectif des Premières Nations, s'opposent toutes au projet. Des échanges avec des communautés autochtones d'autres régions du monde, dans l'objectif de s'informer sur les conséquences de la mine industrielle sur leurs milieux, alimentent les inquiétudes amérindiennes. En outre, bien que de manière générale, la perception de la mine par les communautés bushinenge est plus positive, les chef·fes bushinenge s'opposent également à la mine industrielle. Historiquement, nous l'avons évoqué, certaines communautés bushinenge ont su tirer profit du secteur aurifère. Mais en raison des liens forts entretenus entre groupes bushinenge de part et d'autre du fleuve Maroni, les multiples exemples de pollutions engendrées par des mines industrielles situées au Surinam sont connus des Bushinenge guyanais-es et là encore suscitent des oppositions. Si les individus actif-ves contre Montagne d'or sont davantage amérindien·nes, un front autochtone uni se constitue ainsi rapidement contre le projet. L'ensemble du grand conseil coutumier s'oppose à la mine industrielle et à l'usage du cyanure en particulier. Dès décembre 2016, le CCPAB, prédécesseur du grand conseil jusque la loi EROM de 2017, adresse une lettre au président de la République où il exprime son rejet de Montagne d'or, défini comme « *le plus grand danger social et environnemental pour la Guyane* » (CPDP sur le projet Montagne d'or, 2018, p. 44). La CMO va donc se confronter à un refus consensuel et sans ambiguïté du grand conseil coutumier.

Les organisations autochtones et environnementales, qui connaissent des divergences importantes, par exemple dans leur conception de l'écologie, coopèrent pour contrer le projet. Ainsi, le projet engendre une convergence des luttes écologistes et amérindiennes : « *et puis ce fameux combat contre la Montagne d'Or... Nous, on n'était pas spécialement amis avec les écolos. C'est ce qu'on a dit aux miniers : "mais en fait nous, c'est à cause de vous qu'on est amis maintenant avec les écolos"* » (Porte-parole de la JAG, vice-président du grand conseil coutumier, décembre 2019). Cette coopération est moindre avec l'Union des Travailleurs guyanais (UTG), le premier syndicat de Guyane, qui adopte une position contre le projet. Le syndicat développe un argumentaire anticapitaliste et autonomiste qui restera essentiellement cantonné à la Guyane. Au contraire, les organisations écologistes contribuent beaucoup à la mobilisation contre le projet à l'échelle nationale.

Grande actrice du mouvement, Guyane Nature Environnement (GNE) se mobilise contre le projet. GNE est une fédération de trois associations guyanaises agréées de protection de la nature en Guyane. Comme dans de précédents dossiers importants, GNE est soutenue par France Nature Environnement (FNE) dont elle est adhérente depuis quelques années. Elles collaborent par exemple pour rédiger des documents de campagne ou encore pour la saisine de la CNDP. Des bénévoles et salarié·es de la fédération nationale se rendent en Guyane afin de sensibiliser aux risques miniers (entretien avec la coordinatrice de GNE, octobre 2019). Le travail d'opposition de GNE est relayé au niveau national par FNE. WWF France, dont le bureau guyanais est très actif sur la question, est également une ONG qui diffuse des informations contre le projet au niveau national. WWF décide de dédier une campagne ciblée au cas Montagne d'or pour laquelle il consacre temporairement une partie importante de ses ressources de campagne. WWF France finance des études sur la rentabilité et l'opportunité économiques du projet ou encore un sondage sur l'acceptabilité du projet en Guyane. Ces ONG, ainsi que d'autres organisations nationales telles la Fondation Danielle Mitterrand, concourent à faire de Montagne d'or un problème national. C'est également le cas d'artistes connu·es nationalement et de plusieurs élu·es. Le député de gauche Gabriel Serville<sup>195</sup> et le sénateur communiste Fabien Gay en particulier amènent le sujet au parlement et interpellent le gouvernement. Enfin, le député européen d'Europe Écologie Yannick Jadot s'associe au mouvement d'opposition et participe à la mise en visibilité du projet en métropole.

À ses prémices, Montagne d'or est cadré par des élites politico-économiques et par son porteur comme un projet industriel d'une grande opportunité économique devant bénéficier à la Guyane. Cette définition est produite dans le cadre d'arènes où le grand public n'a pas accès. Les acteur·rices contestataires que nous venons de présenter travaillent à imposer une redéfinition du projet et à le faire entrer dans l'espace public. L'exercice de publicisation s'appuie sur différentes stratégies et fait appel à un large répertoire d'action. La mobilisation est intense et se déploie dans différentes arènes publiques : des manifestations, des rassemblements, des discussions publiques, un défi sportif sont organisés ; un manifeste recueillant plus de 1600 signatures de scientifiques français·es et internationaux·ales très critiques du projet est remise au président de la République puis publiée en tribune dans *Le Monde* (*Le Monde*, 2018) ; des

---

<sup>195</sup> G. Serville est membre du parti Forces démocratiques de Guyane jusque 2008, puis du Parti Socialiste guyanais jusqu'en 2018. À l'Assemblée, il est affilié au groupe communiste GDR (Gauche démocrate et républicaine). À l'heure où nous écrivons ces lignes, il est président de la CTG et fait partie de Péyi Guyane.



pétitions, interviews de personnalités locales et nationales s'exprimant contre le projet et des vidéos contestant le discours du porteur de projet circulent sur les réseaux sociaux ; la CNDP est saisie ; l'exécutif est interpellé dans les médias et au parlement.

La suite de cette section présente les controverses déployées dans l'espace public guyanais qui recadrent le projet. Cette thèse s'intéressant à la manière dont les critiques sont intégrées au gouvernement de la mine et en particulier ses instruments, il s'agit ici d'identifier les multiples critiques formulées par les opposant-es. Cette analyse s'appuie sur les entretiens conduits avec des opposant-es au projet et sur les arguments mobilisés lors du débat public organisé de mars à novembre 2018<sup>196</sup>. Parce que l'ensemble des mouvements protestataires et leurs arguments s'y font entendre, il offre un point d'observation privilégié des stratégies argumentatives des détracteur-rices du projet. L'étude de la presse et de productions militantes complète notre analyse des justifications publiques.

### *3.2. Montagne d'or : un mauvais calcul économique*

L'argument selon lequel Montagne d'or serait une opportunité économique pour le territoire est attaqué par différentes entrées. Cette inflexion dans la trajectoire de l'argument économique doit beaucoup à une étude publiée en 2017 par le WWF, acteur très engagé sur le sujet. D'une part, les chiffres utilisés par la CMO pour évaluer la rentabilité du projet seraient fragiles, car ils reposeraient sur des données optimistes, notamment un fort taux de l'or. Montagne d'Or est ainsi qualifié de « *mirage économique* » (WWF France, 2017). En outre, la faisabilité même du projet serait conditionnée à différentes aides publiques que toucherait l'industriel et qui viendraient contrebalancer les retombées fiscales directes attendues. Le projet est conditionné à la « *captation de plusieurs centaines millions d'euros de fonds publics* » ce qui en fait « *un véritable gouffre pour l'argent public* » (WWF France, 2018).

Les désaccords sur le plan économique portent également sur l'industrialisation du secteur minier en général et sa capacité à générer des richesses pour l'ensemble du territoire. La faible fiscalité appliquée à la production questionne l'importance des retombées économiques pour les collectivités. En 2018, WWF France commande à Deloitte, l'un des grands cabinets de conseil<sup>197</sup>, une étude prospective sur le développement économique durable de la Guyane. Les critiques évoquent souvent cette étude pour disqualifier le secteur minier en s'appuyant sur le fait qu'un tel cabinet véhicule une image de rigueur, d'objectivité, mais également de crédibilité parce qu'il est associé au monde capitaliste néolibéral. L'étude présente dix secteurs identifiés comme ayant les plus forts effets d'entraînement sur l'économie locale, avec l'agriculture, la pêche, et l'agroalimentaire en tête. Surtout, l'étude désigne ainsi le secteur extractif (englobant les mines et carrières) :

*« le secteur marchand qui a les effets d'entraînement les plus faibles sur l'économie guyanaise. À titre d'exemple, pour une augmentation de production équivalente, le*

---

<sup>196</sup> Nous nous fondons ici sur l'étude des verbatim des séances, des cahiers d'acteurs, du dossier du maître d'ouvrage, du bilan et du compte-rendu de la CNDP et les entretiens réalisés avec un membre et la secrétaire de la CPDP sur Montagne d'or.

<sup>197</sup> Deloitte est le plus ancien et le plus grand des cabinets d'audit et de conseil mondiaux, appelés les *Big Four* (désignant Deloitte, Ernst & Young, KPMG et PwC).

*secteur extractif génère une augmentation de valeur ajoutée et d'emplois 4 fois inférieure à celle du secteur de la construction. [...] De plus, cette activité comporte des risques environnementaux majeurs (pollution des sols et de l'eau, déforestation), générant des coûts directs et indirects importants (dépollution, santé) : elle ne s'inscrit donc pas dans l'objectif de la définition d'un modèle de développement économique durable pour la Guyane que poursuit cette étude » (Deloitte, 2018, p. 15).*

L'argument de la création d'emplois locaux, largement mis en avant par la CMO et repris par les élites politiques et économiques locales, représente un point de discordance essentiel. Durant le débat public, le public émet des doutes quant à la volonté, mais aussi la possibilité d'engager de la main-d'œuvre guyanaise pour des métiers nécessitant une formation préalable et qui, au vu des conditions de travail associées, ne seraient pas considérés comme attractifs. La faiblesse des retombées économiques en termes d'emploi est pointée en effectuant des comparaisons avec autres secteurs : « *Le WWF France a pris l'exemple parlant du tourisme qui, à lui seul, selon les chiffres portés par les socio-professionnels locaux, permettrait de créer six fois plus d'emplois directs que le projet Montagne d'Or en mobilisant trois à quatre fois moins de subventions publiques* » (WWF France, 2018). Au-delà des emplois directement créés par l'exploitation, le syndicat UTG souligne que la filière de l'or est très réduite et comprend peu de débouchés. La majorité de l'or extrait est destinée à la joaillerie ou à être fondue en lingot pour les banques. Le faible pourcentage allant à l'industrie signifie que l'extraction de cette matière première crée très peu d'emplois. Peu de bénéfices seraient redistribués, au contraire l'or est « *un métal avec peu de débouchés industriels qui sert de refuge à la grande bourgeoisie capitaliste* » (UTG, 2018). Les retombées économiques du projet pour le territoire conditionnent largement son acceptabilité et constituent l'un des principaux sujets de dispute du débat public. La faiblesse des taxes et redevances minières vient appuyer l'argument que « *les juteux profits liés à l'extraction de l'or guyanais vont alimenter les grandes richesses du monde* » et non le développement de la Guyane (ibid.)

### ***3.3. Prédation sur les ressources de la Guyane***

Outre le fait que le projet en soi ne serait pas positif pour le territoire en termes économiques, l'ensemble des acteur·rices de la contestation critique ses porteurs Nordgold et Columbus Gold et fustige l'idée que ces sociétés puissent sincèrement vouloir agir dans l'intérêt du territoire. Les entreprises minières sont définies comme prédatrices :

*« La Montagne d'or c'est 67 milliards d'euros de bénéfices pour la société. Et ces 60 millions d'euros pour la Guyane, c'est quoi ? [...]. Il faut vraiment être imbéciles pour accepter des trucs comme ça et que les gens pensent qu'on est encore des couillons. De dire que vous allez donner du travail pour 12 ans ? Et après vous laissez des trous pour qui ? Ils ont travaillé en Afrique, ils ont travaillé un peu partout. Qu'est-ce qu'ils ont apporté à ces pays ? Rien du tout ! [...] Ils ne pensent qu'à leurs bénéfices et aux bénéfices de leurs actionnaires » (Vice-président du grand conseil coutumier, décembre 2019).*

Le terme de pillage est utilisé pour décrire le projet minier. Sa définition comme opération de prédation est renforcée par le fait qu'elle n'appartient pas à des Guyanais·es. L'appartenance de Montagne d'or à des capitaux étrangers constitue l'un des principaux éléments de redéfinition critique du projet, par ailleurs très repris par les médias. Comme le note la CPDP dans son compte-rendu, « *que l'on soit pour ou contre, le fait que ce projet ne soit pas "guyanais", [...], mais initié par une société qui bien que de droit français est la propriété d'actionnaires étrangers, est assez généralement mal vécu* » (CPDP sur le projet Montagne d'or, 2018, p. 62). Cette appartenance vient appuyer l'argument selon lequel Montagne d'or ne serait pas dans l'intérêt du territoire, ses propriétaires étant de grandes entreprises étrangères et capitalistes. Ce recadrage est effectué par la majorité des opposant·es, collectifs locaux, structures amérindiennes et UTG en tête. Iels assimilent la présence de multinationales étrangères à un pillage de ressources empreint de relents coloniaux (UTG, 2018). Si la plupart des opposant·es à Montagne d'or sont contre la mine industrielle, le syndicat autonomiste, en faveur d'un scénario de développement endogène possiblement basé sur l'exploitation de ressources minières, n'exclut pas la production industrielle. Mais l'extraction si elle est menée doit l'être via des techniques sûres et doit être conduite par et pour les Guyanais·es.

### ***3.4. Des effets négatifs sur la structuration et le contrôle de l'espace intérieur***

La construction d'infrastructures est présentée comme positive par le consortium et les partisan·es du projet en cela qu'elle permettrait d'ouvrir l'espace pour d'autres activités tels l'agriculture ou le tourisme et « *pour l'installation spontanée de foyers d'habitation* » (CMO, 2018 c, p. 102). Des critiques, notamment du collectif NEMO et de l'UTG, recadrent toutefois l'ouverture d'une voie pénétrante vers l'intérieur non plus comme une aubaine, mais comme problématique. S'inquiétant de l'urbanisation sauvage qui pourrait en découler, le collectif Réseau NEMO rappelle que « *l'installation spontanée de foyers d'habitation* » est parfaitement illégale » (Réseau NEMO, 2018). La déforestation qui serait associée à l'avancée d'un front pionnier, la pêche et la chasse qui accompagnerait l'installation de nouveaux·elles habitant·es et activités sont préoccupantes pour des raisons environnementales (UTG, 2018). Par ailleurs, une partie importante de la route ne serait accessible qu'à la CMO. Elle ne pourrait bénéficier à autrui qu'après la période de l'exploitation si bien que les avantages revendiqués sur l'aménagement du territoire sont relativisés.

Enfin, un autre élément controversé en termes d'impacts du projet sur la maîtrise de l'espace concerne l'orpaillage illégal. Les effets positifs du projet contre les activités informelles sont contestés par l'ensemble des acteur·rices protestataires. Contre l'argument en faveur de Montagne d'or selon lequel la route permettrait aux forces de l'ordre de plus facilement circuler et contrôler la zone, l'UTG ou GNE rappellent que la route réhabilitée de Paul Isnard constituerait une pénétrante pouvant faciliter l'accès aux orpailleur·ses illégaux·ales à la zone (FNE & GNE, 2018) : « *il faudra se préparer à voir se développer sur toute la zone une multiplication des sites d'orpaillage illégaux qui seront, pour certains, mécanisés grâce à l'accès facilité par la piste* » (UTG, 2018). La zone du projet est connue des *garimpeiro-as*, de l'or est déjà extrait de manière illégale sur cette zone. Pour les partisan·es du projet, Montagne d'or viendrait occuper cet espace dont l'or ne serait alors plus exploité par les centaines d'orpailleur·ses illégaux présent·es sur les périmètres des titres miniers possédés par l'entreprise. Le

postulat selon lequel des exploitant·es illégaux·ales n'oseraient pas s'approcher de la mine industrielle est attaqué : les sites illégaux se trouvent souvent aux alentours des sites légaux et la route faciliterait leur accès à la zone. Le WWF par exemple souligne que « *sur l'ensemble des Guyanes, on constate une proximité des sites aurifères légaux et illégaux, mais pas d'effet repoussoir des uns vis-à-vis des autres* » (WWF France, 2018). Et si c'était le cas, les *garimpeiro-as* étant mobiles, Montagne d'or ne ferait que les rediriger vers d'autres zones encore inexploitées. Les personnes travaillant sur les mines illégales, souvent en situation de grande pauvreté, auraient toujours besoin de leurs revenus pour assurer leur subsistance et ne disparaîtraient donc pas de la Guyane suite à l'ouverture d'une grande mine légale. Ainsi le postulat d'une influence positive du projet sur l'orpaillage illégal, enjeu de sécurité et de souveraineté touchant directement aux prérogatives régaliennes de l'État, est présenté comme infondé par la contestation.

En résumé, le mouvement d'opposition parvient à problématiser le projet sur les aspects sur lesquels porte l'essentiel des justifications mobilisées par ses partisan·es. Alors qu'il est tout d'abord comme un projet positif en raison de ses retombées économiques ou de son impact sur l'aménagement du territoire, les bénéfices pour la Guyane sont largement mis en doute voire sont présentés comme des problèmes en termes de gaspillage d'argent public ou de danger pour la sécurité du territoire.

### ***3.5. Un projet destructeur du pa·matrimoine amérindien***

La CMO argumente que son projet intégrerait les critiques des parties prenantes dans sa conception et qu'il chercherait à maximiser les bénéfices de l'exploitation pour le territoire. Ces deux dimensions du récit en faveur de Montagne d'or sont attaquées par le bloc contestataire autochtone, en particulier amérindien, et par de nombreux·ses acteur·rices contestataires relayant le contre-récit amérindien. Cette critique repose sur la démonstration du manque de respect de l'industriel envers les peuples autochtones. Elle est axée autour de l'absence de consultation des peuples autochtones sur laquelle revient la sous-partie 3.9 et de la destruction du pa·matrimoine amérindien qui serait conséquente au projet.



Figure 14. Manifestation d'opposant-es, la JAG en tête<sup>198</sup>

La localisation de Montagne d'or explique en partie le fort consensus amérindien sur ce projet :

*« Ce qui nous a le plus mobilisés à ce moment-là, c'est qu'on a découvert que c'était des sites sacrés des populations autochtones à partir des fouilles archéologiques qui ont été faites. Donc plus de cinquante sites archéologiques datant de l'ère précolombienne ont été découverts<sup>199</sup>, dont quinze de montagnes couronnées (on appelle ça aussi des sites à fossés) qui attestent de l'existence des peuples qui ont vécu, selon les archéologues<sup>200</sup>. Ces sites ont été visités pendant plus de 400 ans par toutes les populations autochtones de Guyane. C'est-à-dire que tous – que ce soit les Kali'na, les Palikur, les peuples de l'Intérieur, les Wayanas, les Tekos – connaissent ce site » (Présidente du Collectif des Premières nations de Guyane, porte-parole d'Or de question, novembre 2019).*

La CMO promet de contourner les sites. Toutefois, cette mesure ne convainc pas pour deux raisons. Tout d'abord, ce qui est considéré comme territoire autochtone ne correspond pas au périmètre exact où des traces archéologiques sont trouvées : c'est l'ensemble du territoire qui est considéré comme sacré. En conséquence, il n'est pas acceptable que la forêt et ce qui l'habite, d'aujourd'hui ou d'hier, soient dérangés, et encore moins détruits :

<sup>198</sup> Source : CPDP sur le projet Montagne d'or, 2018, p. 44.

<sup>199</sup> À ce propos, voir l'étude d'impact archéologique menée par l'Institut national de recherches archéologiques préventives sur le site de Montagne d'or (Mestre & Rostan, 2017).

<sup>200</sup> Les « montagnes couronnées » sont des vestiges d'aménagement amérindien répandus en Guyane et plus généralement en Amérique du Sud. Les archéologues ignorent encore leur fonction exacte (Gassies & Mestre, 2022; Mestre & Rostan, 2017).

*« Ça a été vite tranché. C'est non, c'était négatif, puisque le site de Citron<sup>201</sup> se trouve sur le versant de la Mana. Et la Mana, chez nous, c'est l'artère du monde spirituel kali'na. Vous voyez, depuis tout petit, on nous dit que là-bas, quand on va chasser dans certains coins de la forêt, on ne doit pas tirer à l'arme à feu. On ne doit pas faire de bruit, on ne doit pas crier, on doit rien faire. Quand on a appris qu'il y aurait vingt tonnes d'explosifs par jour, on s'est dit qu'il y aurait un peu de bruit ! »* (Porte-parole de la JAG, vice-président du grand conseil coutumier, décembre 2019).

D'autre part, d'autres vestiges peuvent encore être trouvés sur le site du projet, vestiges qui seraient alors détruits :

*« Ils disaient toujours on va les épargner, on ne va pas y toucher. [...] Ce n'est pas un bon argument ! [...] C'est tout un ensemble. Ce n'est pas seulement les sites à fossé ou les Montagnes couronnées qu'il faut protéger, c'est tout un ensemble. C'est tout le territoire. Et comme je dis souvent, vous savez, nous ne connaissons pas notre histoire, les Autochtones ne connaissent pas leur histoire. Alors ça fait partie de notre histoire, il faut que l'on connaisse notre histoire. Alors, si quelqu'un arrive et fait des dégâts sur ce qu'il nous reste, comment voulez-vous que l'on connaisse notre histoire ? »* (Présidente du Collectif des Premières nations de Guyane, porte-parole d'Or de question, novembre 2019).

La défense du milieu contre les conséquences du projet rejoint sur différents éléments l'une des principales justifications de l'opposition : la destruction écologique et les conséquences sanitaires, qu'elles soient avérées ou considérées comme des risques.

### ***3.6. Un milieu forestier à préserver***

Face à l'image d'un intérieur riche pour les ressources minérales qu'il contient, les opposant·es tentent d'imposer une autre définition de la valeur de la forêt : la vie qu'elle abrite. Il s'agit alors de la défendre face à la destruction que la mine industrielle engendrerait. Alors que la CMO insiste sur ses efforts pour réduire les conséquences de l'exploitation minière sur l'environnement, les opposants alertent au contraire sur l'ampleur de ces dernières et mettent à l'épreuve sa capacité à maîtriser ces risques. Mentionnant régulièrement la zone géographique de la mine « *en pleine forêt amazonienne* » (WWF France, 2018), une partie des critiques porte sur des thèmes classiques de l'écologie occidentale tels que la déforestation engendrée par l'implantation du site minier, ses impacts sur la biodiversité et l'insuffisance des mesures envisagées pour réduire et compenser l'impact écologique.

Les impacts sont tels que les mesures ERC envisagées par l'industriel paraissent dérisoires. Les opposant·es critiquent la logique sous-jacente à cet instrument. L'utilité publique du projet étant contestée, il est considéré comme évitable et devrait être annulé. Cette idée est résumée dans un

---

<sup>201</sup> Le site de camp citron, à Paul Isnard, devait être le lieu d'implantation de Montagne d'or.

communiqué commun des principales organisations amérindiennes où elles critiquent les engagements volontaires que le maître d'ouvrage propose de prendre suite au débat public. À propos d'une mesure de compensation consistant à créer une banque de graines d'espèces locales et endémiques et à développer des pépinières pour la revégétalisation du site, les organisations écrivent : « *C'est un projet dont la Guyane a besoin notamment pour la re-végétalisation des sites d'orpaillage illégaux, mais qui ne nécessite pas de creuser une fosse de 400 m de profondeur, l'utilisation de 10 tonnes/jour de cyanure et 20 tonnes d'explosifs/jour* » (Conseil des chefs coutumiers de Guyane et al., 2018).

Concernant la critique des pollutions et des risques environnementaux du projet, le débat devient très technique. L'entreprise tente d'apporter une réponse aux critiques environnementales dans un registre de justification purement industriel en mobilisant la définition de « mine responsable » ancrée dans le paradigme de la modernisation écologique. C'est sur le même « terrain » qu'une partie de la critique s'invite. Un savoir expert est déployé pour contrer les arguments de la CMO qui ne parvient pas à apporter des réponses convaincantes. Un manifeste des scientifiques, diffusé auprès de la communauté scientifique par une membre d'Or de question elle-même ethnobotaniste et recueillant plus de 1600 signatures, est mobilisé durant le débat. L'expertise environnementale qui nourrit la critique du projet met en exergue la faiblesse du dossier du maître d'ouvrage sur ces aspects.

Par exemple, le manifeste et l'UICN (Comité français de l'UICN & Association Kwata, 2018 ; Le Monde, 2018) mettent en avant l'effet de bordure<sup>202</sup> nié par le maître d'ouvrage (CPDP sur le projet Montagne d'or, 2018, p. 65). Ainsi, la CPDP estime que le maître d'ouvrage « *n'a pas apporté d'éléments d'analyse sur l'impact de son projet sur les écosystèmes complexes du territoire, notamment sur les échanges existants entre les deux réserves biologiques intégrales très proches. Ses réponses aux inquiétudes sur les effets du bruit sur la faune ont paru sommaires.* » (CPDP sur le projet Montagne d'or, 2018, p. 65). Pour les opposant-es, les atteintes à la biodiversité pointées par la CMO se focalisent sur le périmètre de la mine et de la route et minimisent les impacts plus larges de ses activités, notamment liées au bruit, vibrations et poussières. L'entreprise néglige également les effets de lisière qui accompagnent la déforestation prévue. La destruction de faune et de flore induite par la déforestation de forêt, en particulier de forêt « primaire », et par les perturbations liées aux activités de la mine, est d'autant plus considérée comme inacceptable que le projet est situé dans une zone considérée comme particulièrement riche et fortement protégée :

*« Il y allait avoir tout un pan de forêt qui allait être détruit et puis, surtout, vous imaginez une fosse énorme exploitée 24/24, donc avec à la fois le bruit, la poussière... Donc toute la forêt environnante était impactée et on était à moins de 500 mètres de la réserve biologique intégrale où on n'a même pas le droit de ramasser un brin de feuille pour faire un herbier. Réserve intégrale : on n'a pas le droit de toucher, c'est vraiment la mise sous cloche. Donc c'était complètement contradictoire »* (Membre

---

<sup>202</sup> Lorsqu'une zone est déforestée, non seulement la biodiversité vivante sur la zone est détruite, mais la faune et la flore continuent d'être perturbées sur plusieurs kilomètres autour de la zone. Or le projet est très proche des deux réserves biologiques intégrales.

d'Or de question, ethnobotaniste à l'IRD, présidente du Comité scientifique du PAG, novembre 2019).

Cette contradiction entre le projet Montagne d'or et la politique environnementale représente un élément fondamental de la problématisation du projet. On la pointe pour les politiques nationales et internationales. Par exemple, l'UICN et l'association environnementale guyanaise Kwata identifient les différentes incompatibilités du projet avec des engagements internationaux pris par la France, que cela soit par rapport à l'environnement ou par rapport au respect des peuples autochtones.

Le cadrage de la question environnementale par les acteur·rices amérindiennes, jugé·es comme les opposant·es plus radicaux·ales par la CPDP (CPDP sur le projet Montagne d'or, 2018), diffère souvent du discours relayé par la majorité des Blanc·hes métropolitain·es et des Créoles : « *il y avait des questions ou des arguments qu'ils donnaient qui montraient qu'ils sont allés voir au fond du dossier. Mais ils ont pris une position jusqu'au-boutiste en disant "on ne veut pas, point final"* » (Membre de la CPDP sur le projet Montagne d'or, novembre 2019). Les conséquences sur le milieu et indirectement sur les humain·es sont considérées comme simplement inacceptables et la mobilisation d'un savoir expert n'est pas pertinente pour établir ce fait. Iels refusent de jouer le jeu de la technicité du débat : il ne s'agit pas d'ajuster le projet sur ses détails techniques, mais bien de l'abandonner. Reflet d'une ontologie différente de celle des écologistes occidentaux, il s'agit de traiter la forêt avec respect comme finalité en soi, pour la vie matérielle et spirituelle qu'elle abrite de manière globale<sup>203</sup>. Le concept d'écologie, tel qu'il est utilisé dans le langage commun est par ailleurs considéré avec méfiance par des acteur·rices telle la JAG comme un concept occidental, imposé et parfois vecteur de domination coloniale des populations autochtones :

*« Les décisions politiques et administratives prises pour la préservation de l'Amazonie n'ont pas pris en considération que les peuples autochtones ont une expertise là-dessus depuis quelques milliers d'années et que... je crois qu'on a 15 % du territoire... même pas, 8 % du territoire mondial de la surface émergée, et c'est ce territoire autochtone qui abrite 80 % de la biodiversité du monde. Donc voilà, sur le peu de terre que vous nous avez laissée, on a quand même réussi à conserver 80 % de la biodiversité. Donc on n'a pas spécialement de leçons à recevoir de qui que soit. »*  
(Porte-parole de la JAG, vice-président du grand conseil coutumier, décembre 2019)

De même que les critiques de la destruction environnementale sont ancrées dans des justifications plurielles, l'appréhension de la question des risques écologiques et sanitaires s'inscrit dans différentes dimensions.

---

<sup>203</sup> Ainsi, dans son cahier d'acteur, l'association kali'na Kulalasi explique : « *Il y a une véritable opposition philosophique entre la vision occidentale et les cosmovisions des peuples autochtones. Celles-ci sont très souvent basées sur l'idée que les êtres humains vivent en perpétuelle interrelation avec les entités qui composent la nature, qui ont une vie propre qui doit être respectée* » (Association Kulalasi, 2018).



### *3.7. Un danger pour le territoire : les risques sanitaires et écologiques*

Il paraît davantage mobilisateur pour certain·es acteur·rices contestataires de cadrer le projet dans un registre de justice environnementale que d'écologie politique. D'une part, les produits de la pêche assurent souvent une partie importante de la subsistance de villages autochtones. Ces communautés déjà marginalisées sont donc les premières victimes de la pollution des cours d'eau. D'autre part, il s'agit de rendre les conséquences de la mine tangibles et concrètes afin de mobiliser les populations contre le projet. Une partie de la stratégie discursive, adoptée notamment par la JAG, consiste ainsi à insister sur les conséquences sanitaires liées aux pollutions chimiques pour les individus dans le but de toucher une importante partie de la population alors érigée en victime de l'exploitation :

*« la dame qui habite sur Paul Isnard et qui n'a pas d'eau, d'électricité et qui boit l'eau de la crique, tu lui dis ce truc-là : "un jour tu ne pourras peut-être plus la boire". Voilà, ça bouge plus qu'autre chose, que de dire "voilà, là-bas sur la colline, à 100 km de chez toi où tu n'iras jamais, il y a huit variétés de chauves-souris qui vont disparaître" » (Porte-parole de la JAG, vice-président du grand conseil coutumier, décembre 2019).*

La pollution des cours d'eau est une question particulièrement sensible, ceux-ci étant déjà pollués par le mercure. Les *garimpeiro-as* y ont recours en grande quantité, tout comme l'orpaillage légal jusqu'à l'interdiction du mercure en 2006. Si le métal toxique est naturellement présent dans le sol guyanais, l'orpaillage est donc responsable de la pollution des rivières en mercure. Les fortes doses auxquelles des communautés autochtones sont soumises ont de graves conséquences sanitaires (Cardoso et al., 2010). La question des pollutions, avérées ou possibles, du projet est une thématique qui mobilise l'ensemble du mouvement anti-Montagne d'or. Elle est également cadrée dans un registre d'écologie plus « classique » pour un regard métropolitain.

Les risques liés à la mine sont étudiés par les opposant·es et portés au cœur de leur argumentaire. Le projet présenté comme maîtrisé et bénéfique pour le territoire est peu à peu redéfini en danger pour le milieu et les habitant·es. La taille du projet est largement mise en avant, pour insister sur la destruction immédiate du milieu, mais également sur la proportion des risques. Un important travail de communication est mené par le collectif Or de question, en particulier, pour définir Montagne d'or comme une « méga-mine ». La concentration en or dans les roches est peu élevée<sup>204</sup> : 1,6 g d'or par tonne de roche extraite. En conséquence, l'exploitation porte sur des volumes de roche colossaux, ce qui suscite des inquiétudes : l'entreprise prévoit l'extraction de 12 500 tonnes de minerai par jour, soit 4 500 000 tonnes par an et 54 000 000 tonnes en douze ans ; et 67 500 tonnes de stériles par jour, soit 24 300 000 par an et 291 600 000 en douze ans (CMO, 2018 c, p. 53).

Ces roches contiennent naturellement des métaux, dont des métaux lourds tels le cuivre, le zinc, l'arsenic ou le plomb. Ces métaux sont sans risque tant qu'ils sont emprisonnés dans la roche. Cependant, via l'extraction, la fragmentation et le broyage, ils sont « libérés » : ils peuvent entrer en contact avec des

---

<sup>204</sup> Cette concentration n'est cependant pas particulièrement faible si on la compare avec d'autres grandes mines à l'échelle mondiale. Le cours de l'or étant élevé, il est rentable d'exploiter un gisement à de telles concentrations.

liquides acides et sulfatés, ce qui entraîne leur mise en solution. Il s'agit d'un phénomène dangereux, mais « classique » de l'exploitation minière appelé drainage minier acide<sup>205</sup>. Lors du débat de la CNDP, un expert en hydrogéologie est invité par la CNDP à témoigner et expliquer ce phénomène et les dangers sur le réseau hydrographique. D'après l'expert, celui-ci serait profondément modifié par la mine. Outre cette certitude, il identifie différents risques, dont les risques de drainage minier acide, démultipliés dans le milieu guyanais, et « *un risque d'écoulements continus chargés d'éléments métalliques gagnant le réseau hydrographique proche ou l'aquifère* ». Autrement dit, des risques sanitaires et écologiques importants sont en jeu.

La capacité du maître d'ouvrage à assurer une totale imperméabilité des versants à stériles est décrédibilisée et la question de l'après-mine mise en avant. L'industriel prévoit en effet un suivi sur 30 ans après la phase d'exploitation, mais les métaux lourds ne se dégradent pas avec le temps (CPDP sur le projet Montagne d'or, 2018, p. 71). Ainsi, des acteurs·rices tel·les Or de question, FNE et GNE mettent en avant que la faible concentration en or et les dimensions de la mine signifient, outre des procédés en conséquence énergivores et fortement émetteurs de gaz à effet de serre, que la quantité de substances dangereuses sera gigantesque et que les risques associés sont énormes :

*« On est allés dans les quartiers, on est allés dans les communes. On a mobilisé, sensibilisé, informé la population de ce que c'était qu'une mine industrielle. Parce qu'en fait, tout le monde est habitué à ce qu'il y ait des mines d'or en Guyane, malheureusement. Ça fait longtemps que ça existe et les Guyanais n'imaginaient pas qu'on entrerait dans une autre dimension et que les dégâts et les impacts allaient être beaucoup plus importants et surtout le risque environnemental. Le risque notamment de rupture de digue, le risque de pollution des cours d'eau, etc. était multiplié par XXL »* (Membre d'Or de question, ethnobotaniste à l'IRD, présidente du Comité scientifique du PAG, novembre 2019).

Un autre risque de pollution qui inquiète et fait l'objet de nombreux débats est lié au processus de cyanuration pour extraire l'or du minerai. La CMO prévoit l'usage de 8 à 10 tonnes de cyanure par jour. L'utilisation de cyanure est constamment invoquée par nombre d'opposant·es comme un grand danger. C'est d'ailleurs l'une des principales focales d'Or de question qui adopte un logo avec une tête de mort<sup>206</sup> :

---

<sup>205</sup> « *Le drainage minier acide (DMA) se produit lorsque des sulfures (en particulier la pyrite et la pyrrhotite) s'oxydent au contact de l'air et de l'eau pour produire des solutions acides (de pH inférieur à 6) et sulfatées. Les jus acides ainsi produits ont la propriété de mettre en solution les métaux contenus dans les minéraux, comme le fer (Fe), le cuivre (Cu), le plomb (Pb), le nickel (Ni) et le zinc (Zn), ou les métalloïdes tels que l'arsenic (As). Le DMA représente une menace majeure pour les milieux et les écosystèmes* » (SystExt, 2022).

<sup>206</sup> Une tête de mort illustre également le logo du collectif AmaZone À Défendre.



Figure 15. Logo du collectif Or de question<sup>207</sup>

Le processus chimique d'extraction, le traitement par cyanuration en circuit fermé dans des cuves étanches, est en lui-même peu discuté. Les risques liés au transport durant la saison des pluies, en particulier sur la piste de Paul Isnard, sont par contre mis en avant, tout comme l'absence de mesures prises pour éviter de circuler dans des zones habitées. D'autre part, le devenir des résidus cyanurés est problématisé. Le minerai traité par cyanuration est stocké dans un parc à résidus. Les dimensions du parc, notamment la hauteur des digues, et son imperméabilité sont définies comme peu fiables par l'opposition. Celle-ci rappelle que les catastrophes écologiques et sanitaires liées aux ruptures de digues de bassins contenant les résidus miniers sont fréquentes à l'échelle mondiale. Une controverse est construite sur la dangerosité du parc et des résidus cyanurés qu'il contient, notamment sur la vitesse de dégradation de l'anion cyanure sous le climat guyanais.

Le débat public se prête particulièrement à la technicisation du débat. Deux expertises complémentaires sont commandées par la CNDP, l'une sur le cyanure, l'autre sur l'hydrogéologie, à des experts du BRGM et des ateliers thématiques sur les risques liés à la mine et les impacts environnementaux de la mine sont tenus. Or de question se focalise en particulier sur ces thématiques dans son argumentaire. L'un de ses porte-parole nous explique en entretien avoir travaillé à acquérir de l'expertise. Il est notamment soutenu et formé par l'association métropolitaine SystExt, association travaillant sur l'extraction minière majoritairement composée d'ingénieur·es géologues et minier·es. D'après lui, « ceux qui ont la technicité essayent d'amener un débat à un tel niveau pour décourager ceux qui ne l'ont pas de comprendre ce qu'il se passe. Et c'est là où notre rôle en tant que collectif intervient » (Porte-parole d'Or de question, secrétaire de Guyane Écologie, novembre 2019). Il s'agit donc d'acquérir la technicité nécessaire pour comprendre le dossier et pouvoir le rendre intelligible aux individus n'ayant pas de connaissances sur les procédés de la mine, et de pouvoir communiquer sur ses différentes dimensions en recadrant le discours de manière à être davantage accessible au grand public. En outre, l'expertise acquise leur permet de gagner en légitimité et de cadrer leur discours dans un registre technique :

---

<sup>207</sup> Source : Or de question, 2017a.

*« Les “pour” n’avaient qu’à ramener les arguments nécessaires pour nous contrer. Pourquoi ils ne nous ont pas contrés ? [...] ils n’avaient pas la capacité même de quoi que ce soit, parce que ce que nous disions c’était vraiment technique. Ce n’était pas quelque chose qui était inventé. Ce n’était pas une vue de l’esprit. On était sur un débat technique. Donc on amenait des éléments qui ne pouvaient être contredits que dans un cadre technique. Si vous n’étiez pas en mesure de nous donner un élément, contrer techniquement ce que nous disions, alors là on ne pouvait qu’avoir raison »* (Porte-parole d’Or de question, secrétaire de Guyane Écologie, novembre 2019).

Il s’agit notamment de montrer que le dossier de la CMO, tel que présenté lors du débat public, est « mal ficelé », expression entendue en entretien avec divers acteur·rices :

*« C’est ce qui a fait aussi la crédibilité d’“Or de question” : que nous avons avec les professionnels, avec les services déconcentrés de l’État, des propos qui étaient relativement très cohérents, très techniques alors que nous n’étions pas de formation technique. Et nous étions en mesure et en capacité de démontrer à l’État et à l’entreprise qu’ils nous cachaient un certain nombre de choses, que la réalité était totalement différente. Il fallait leur tirer les vers du nez. Et c’est bien comme ça qu’on a réussi à faire notre crédibilité dans le temps »* (ibid.)

Une véritable controverse sociotechnique se déploie et trouve son apogée durant le débat public. Durant celui-ci, l’industriel est constamment questionné sur les mesures de prévention prévue et sur sa capacité à contrôler les risques industriels du projet. Il peine à fournir des réponses claires et concrètes aux nombreuses questions du public : « *plusieurs questions techniques interrogent fortement la faisabilité du projet [...] le maître d’ouvrage n’a pas su rassurer sur sa capacité à maîtriser les risques inhérents à ce type de projet industriel* » (CNDP, 2018, p. 3). Sur différents points, il n’est pas en mesure d’apporter de réponse précise sur les mesures qui seraient prises pour maîtriser les risques au moment du débat. Il cadre son argumentaire sur le respect de la réglementation, des principes de la mine responsable et du Code international de gestion du cyanure<sup>208</sup>. Par ailleurs, l’opposition au projet insiste sur le fait que le consortium Columbus Gold - Nordgold ne prendrait pas les mesures nécessaires pour prendre en charge un potentiel accident, indiquant des garanties financières considérées comme trop faibles.

Le doute sur la maîtrise des risques par la CMO et sa capacité à gérer un accident industriel est installé via les efforts de recadrage des acteur·rices contestataires. Celui-ci est aggravé par l’incertitude qui est produite sur la capacité des services de l’État à contrôler et surveiller les activités de la Montagne d’or. Un projet classé « SEVESO seuil haut », dans une zone géographique isolée, nécessite une surveillance que la DEAL, en charge de la police des mines, ne serait peut-être pas en mesure d’apporter. Le fait que les services de l’État sont souvent défaillants en Guyane vient nourrir ces questionnements. Par ailleurs, le laxisme passé du service des mines de la DEAL envers les opérateur·rices minier·es<sup>209</sup> est connu des

---

<sup>208</sup> Le code du cyanure, publié en 2002, est élaboré sous la direction du Programme des Nations Unies pour l’environnement et de l’ancien Conseil international sur les métaux et l’environnement.

<sup>209</sup> À ce sujet, voir chapitre 2, partie 2.6.2.

associations, tout comme son positionnement favorable envers la majorité des dossiers miniers en commission des mines.

Les interrogations sur la capacité de l'État à effectuer son travail de police sur les installations de Montagne d'or avec neutralité sont alimentées par différents cas de « pantouflage », concernant même directement la CMO. Le directeur des affaires réglementaires de l'entreprise est l'ancien responsable de l'unité Mines et Carrières de la DEAL Guyane jusqu'en janvier 2014. En outre, son directeur du développement travaille pour le ministère de l'Intérieur et des outre-mer, puis est coordinateur pour les affaires économiques de la commission de suivi et de concertation sur le pétrole en Guyane jusqu'en décembre 2014 et chargé de mission de l'État à la structuration des filières minières. Il semble même que cette personne ait travaillé à la même période pour l'État et pour Columbus Gold<sup>210</sup>. Cette porosité entre services de l'État et le secteur de la mine, en particulier la CMO, est cadrée comme une source d'inquiétude quant à sa capacité à assurer la sécurité des installations.

Les mesures de sécurité prévues par l'industriel pour garantir une maîtrise des risques, notamment concernant l'usage du cyanure, sont fortement critiquées. À l'exploitation à court terme de la mine essentiellement lucrative pour ses porteurs, le public oppose les impacts négatifs à long terme pour l'ensemble du territoire et les « générations futures ».

### ***3.8. Rejet d'un développement territorial ancré dans l'industrie minière***

Enfin, c'est du mode de développement économique pour le territoire qu'il est débattu. On l'a vu, une justification du projet fréquemment mise en avant porte sur l'effet d'entraînement que le projet aurait sur l'industrialisation de la filière et plus globalement sur l'économie locale (CMO, 2018c). Cette manière de définir Montagne d'Or lui donne une dimension qui va au-delà du projet en soi et en fait un symbole de l'accélération des activités extractives. Le mode de développement territorial souhaité est, selon les acteur·rices contestataires, cadré en fonction de deux dimensions : le rapport à la nature et l'autonomie de la Guyane. C'est essentiellement le syndicat UTG qui porte une critique de Montagne d'or axée autour de la question du développement autonome de la Guyane. Nous l'avons dit, l'un des principaux arguments des défenseur·ses de la mine est la nécessité de créer un développement endogène. Autrement dit, il s'agit de développer l'économie locale pour gagner en autonomie de la métropole. Dans cette perspective, les contraintes posées aux activités économiques, par exemple via l'imposition de normes environnementales, sont définies comme des dispositifs de domination de la métropole vis-à-vis de la Guyane qui ne respectent pas l'intérêt du territoire, voire s'assimilent à des mesures néocoloniales. Pour l'UTG, qui détient un monopole sur la représentation syndicaliste en Guyane, l'argument est en quelque sorte renversé. Le syndicat se positionne contre le projet au nom de

---

<sup>210</sup> Cette personne se présente sur son profil LinkedIn comme « conseiller spécial » de la société Columbus Gold dès avril 2014. Or en juillet 2014, elle est toujours en charge de la présentation du projet de création de la « Compagnie nationale des mines de Guyane », initiative précédemment évoquée du ministre Arnaud Montebourg, organisée par la préfecture à l'occasion de la clôture des concertations en juillet 2014. (D'après le document powerpoint de présentation, mis en ligne par la préfecture de Guyane et téléchargeable ici : <https://www.guyane.gouv.fr/content/download/2992/18481/file/CNMG%202014%20VF2%20L.pptx>, consulté le 3 juin 2023.)

l'indépendance de la Guyane. Il définit Montagne d'or comme un projet colonialiste. Argumentant que l'économie guyanaise est structurée comme une économie coloniale, un projet d'extraction industrielle qui s'y insérerait ne pourrait pas servir les intérêts locaux. Au contraire, il s'agit d'un « *pillage colonial* » des ressources (UTG, 2018). Considérant que l'or est grande partie destiné à produire des lingots pour des banques et qu'il permet aux banques centrales de stabiliser les fluctuations monétaires, une valeur stratégique lui est attribuée. Or si la Guyane devient indépendante, il lui faudra sa propre monnaie et structurer son économie de manière à garantir sa sécurité dans le monde capitaliste. Pour le syndicat, il s'agit donc de conserver l'or présent dans le sous-sol guyanais pour le destiner à la future banque centrale de la Guyane :

*« L'or, le meilleur endroit où il est, c'est enterré. Et on n'y touche pas pour le moment. C'est ce qu'on appelle un investissement stratégique. On pense que l'or est un investissement stratégique pour le futur État indépendant guyanais. Et donc, à partir de ce moment-là, effectivement, on peut avoir une extraction d'une dizaine de tonnes par an sur l'ensemble du territoire, ce n'est pas aberrant. Une extraction de 30, 40, 50 tonnes par an, comme cela pourrait être possible avec toutes ces exploitations qu'ils annoncent, on n'est pas du tout dans les mêmes proportions » (Chargé des affaires juridiques à l'UTG, novembre 2019).*

Dans le cas de l'UTG, les activités aurifères industrielles ne sont donc pas exclues. En outre, le débat public confirme que les activités minières ne sont pas rejetées par l'ensemble du public. Pour une partie des individus s'exprimant à l'oral ou à l'écrit dans le cadre du débat, la mine et ses impacts environnementaux sont supportables si les retombées économiques permettent un développement endogène et si les risques sont contrôlés. Mais l'opportunité de l'industrialisation du secteur ne fait aucunement consensus et se confronte à une résistance anti-extractiviste portée par différents acteurs, notamment les autorités coutumières, des organisations amérindiennes et Or de question.

En d'autres termes, pour une grande partie de l'opposition, il faut recadrer le débat – il ne s'agit pas d'opposer économie et environnement, mais de penser le développement du territoire sur des bases n'antagonisant pas ces deux enjeux. Dans cette optique, un développement économique ne peut pas être positif pour le territoire s'il nécessite de détruire le milieu et de mettre en danger la santé des habitants. Il s'agit donc d'une part de tenter de déconstruire l'idée selon laquelle il y aurait un impératif à développer la mine pour assurer le développement endogène, une urgence à industrialiser le secteur. Ainsi, tandis que l'association amérindienne Kulalasi revendique un « *droit à des alternatives face aux menaces de prédation de ses ressources naturelles* » (Association Kulalasi, 2018), l'UICN et l'association Kwata titrent la conclusion de leur cahier d'acteur au débat qu'« *un autre avenir est possible pour la Guyane !* » (Comité français de l'UICN & Association Kwata, 2018).

C'est dans cette optique que le rapport prospectif sur le développement économique de la Guyane est commandé au cabinet Deloitte par WWF. Non seulement le rapport apporte des éléments pour critiquer le manque de retombées de la mine, nous l'avons abordé précédemment, mais il met en avant d'autres secteurs qui seraient davantage compatibles avec un développement durable tels la filière du bois ou le secteur de la gestion des déchets. Or de question s'appuie sur un rapport du Conseil général de

l'environnement et du développement durable affilié au ministère de l'Écologie pour appeler à un développement qui s'appuierait sur la biodiversité guyanaise, les filières de l'écotourisme, des biotechnologies, de la pêche, du bois et de l'agriculture (Besse & Steinfelder, 2017). Dès 2017, il distribue des flyers où 25 « filières d'avenir » sont identifiées (Or de question, 2017 c). Le collectif AmaZone À Défendre, critique du rapport capitaliste à la nature, s'inscrit également dans cet argumentaire. Il reprend les exemples de filières alternatives identifiées par Or de question. En plus d'être plus compatibles avec l'objectif de transition écologique, elles seraient également davantage orientées vers l'autonomie de la Guyane. Il s'agit par exemple de viser sa souveraineté alimentaire en développant l'agriculture vivrière et la « pêche soutenable ». L'argent public mobilisé pour le projet devrait l'être pour des filières allant davantage dans l'intérêt de la Guyane. En parallèle, Montagne d'or est érigé en symbole d'un mode de développement irrespectueux des peuples et de la nature, puisant dans les ressources pour un mode de vie consumériste qui appartiendrait à une autre époque. Il apparaît comme « *un projet du siècle passé* », « *totalemment anachronique* » (WWF France, 2018).

### ***3.9. Un projet dont les Guyanais·es ne veulent pas***

Enfin, un point central du dissensus porte sur la légitimité de la décision de procéder au projet. Le fait que le projet entre dans l'espace public par les déclarations de soutien du ministre de l'Économie, en 2015, instille l'impression d'un projet déjà acté dans les arènes discrètes du pouvoir. Pour différentes organisations racontant leur combat contre Montagne d'or, face à des entreprises internationales, des élu·es locaux·ales acquis·es au projet et l'État, il s'agit ainsi d'une lutte à armes inégales : « *Au début, c'était vraiment pas gagné dans la mesure où tout le monde nous disait que c'était foutu d'avance. Que de toute façon le combat était perdu d'avance, que tous les dés étaient déjà joués, que, eux, ils étaient beaucoup trop puissants, etc., etc.* » (Membre d'Or de question, ethnobotaniste à l'IRD, présidente du Comité scientifique du PAG, novembre 2019).

Les principales organisations amérindiennes soulignent l'absence de consultation des peuples autochtones. Elles mobilisent le droit international sur les droits autochtones pour établir que les peuples premiers de Guyane ne sont pas consultés selon les modalités prescrites au sein des organisations onusiennes. L'enquête publique ou le débat public ne sont pas reconnus comme des outils de consultation des peuples autochtones. Elles soulignent avoir émis un refus « *ferme et immuable* » du projet à différentes reprises que le porteur de projet ne prend pas en compte (Conseil des chefs coutumiers de Guyane et al., 2018). Lors du débat public, une rencontre avec des autorités amérindiennes est prévue par la CPDP à Village Pierre, à l'invitation du chef du village. La CMO refuse de s'y rendre sans escorte policière, ce qui leur est refusé, et décide de ne pas se rendre au rendez-vous :

*« C'était inscrit dans l'agenda officiel du débat public et ils ne sont jamais venus. Notre condition était qu'il n'y ait pas d'hommes armés, pas de gendarmes. On avait promis qu'on garantissait leur sécurité. C'est un engagement des chefs qu'on n'allait pas les toucher, mais qu'on ne voulait pas de gendarmes dans le village ni d'agents de sécurité. [...] Chez nous c'est comme ça, un dialogue se fait sans arme normalement. [...] Ils ne sont pas venus et puis là le dialogue a été définitivement rompu. [...] C'est la seule réunion qu'ils n'ont pas honorée. C'était dans un village*

*donc voilà, ça a clairement montré le mépris des chefs. Tout le monde sait en Guyane, qu'on aime bien ou qu'on n'aime pas du tout les Amérindiens, que quand on est invité par un chef, on se doit d'être présent. C'est le minimum. Même les personnes qui n'étaient pas tellement opposées à la Montagne d'Or ont été heurtées par ce geste-là* » (Porte-parole de la JAG, vice-président du grand conseil coutumier, décembre 2019).

Le refus d'honorer cette rencontre à l'agenda du débat est qualifié par la présidente de la CNDP de « *grave erreur du maître d'ouvrage* » (CNDP, 2018, p. 2). Elle souligne plus généralement le mépris ambiant envers les populations amérindiennes : « *La Cndp 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* » (ibid.). Ce mépris, nous l'avons également entendu en entretien. Ce sont les ONG qui « *manipulent* » les Amérindien·nes et les « *orientent* » contre l'exploitation minière (Présidente de la FEDOMG, octobre 2019). Ce discours infantilisant les personnes amérindiennes est diffusé par le président de la CTG lui-même lorsqu'en mars 2018, il déclare aux États généraux de Guyane que « *les écologistes [...] sont allés chercher les Amérindiens pour dire que la question minière était amérindienne* » (Ferrarini, 2018).

Outre la question de la consultation des peuples autochtones, c'est l'illégitimité démocratique d'un projet qui connaît une opposition aussi importante qui est mise en avant. Les opinions exprimées lors du débat, à l'oral lors des rencontres et à l'écrit en ligne, laissent apparaître des oppositions très fortes et majoritaires contre le projet. Les débats en séance publique sont houleux, l'atmosphère souvent électrique, ce qui peut expliquer en partie la quasi-absence d'expression de soutien au projet. Pour autant durant les séances thématiques en plus petit comité et se déroulant majoritairement dans le calme, ou dans les prises de position à l'écrit, par email ou via la plateforme mise en ligne par la CNDP, les partisan·es au projet restent minoritaires. Ainsi, les personnes en faveur de Montagne d'or se saisissent peu du débat public. Alors que la grande majorité des centaines d'avis exprimés dans le cadre du dispositif sont défavorables au projet, aucune annonce d'abandon ne suit la fin du débat. Pourtant le manque d'acceptabilité sociale du projet est souligné par la CNDP : « *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* » (CNDP, 2018, p. 2).

Le manque de représentativité des militant·es s'exprimant au débat public est mis en avant par les défenseur·ses du projet. Peut-être pour tenter de trancher la controverse sur la représentativité des opinions exprimées durant le débat public, WWF commande un sondage à l'IFOP. Celui-ci publie ses résultats, sans appel, en juillet 2018 :

*« La compagnie Montagne d'Or n'est pas parvenue à susciter l'adhésion de la population guyanaise au projet minier lors des débats publics. Plus de 7 Guyanais sur 10 (72 %) déclarent ainsi ne pas avoir été convaincus des bienfaits de ce projet.*



*Dans ce contexte, 69 % d'entre eux se disent aujourd'hui opposés à ce projet. Partageant l'avis contraire, un quart de la population guyanaise se montre favorable au projet d'exploitation minière (25 %).*

*8 Guyanais sur 10 (81 %) perçoivent ce projet minier comme un risque environnemental pour la Guyane, et une large majorité (59 %) considère qu'il représente même un risque "très important". Assez logiquement, les personnes opposées au projet "Montagne d'or" en sont particulièrement convaincues (89 %), attestant de l'importance de la question écologique dans l'opinion guyanaise à l'égard du projet aurifère. Aussi, moins d'une personne sur trois (29 %) estime que ce projet peut permettre un développement durable de la Guyane.*

*Enfin, près des trois quarts des Guyanais (72 %) se montrent opposés à l'idée que le projet minier outrepassé la décision qui sera rendue par les autorités coutumières amérindiennes sur ce dossier » (IFOP, 2018).*

Le manque de légitimité démocratique et le mépris opposé aux peuples autochtones participent ainsi du processus de montée en généralité à l'œuvre dans le recadrage du projet. Ces justifications ancrées dans un registre éthique complètent les critiques contre le profil du porteur de projet. Des entreprises étrangères prédatrices imposeraient leur activité contre l'avis de la population afin de piller le territoire.



Cette sous-partie sur les controverses contre le projet Montagne d'or en Guyane montre que l'hétérogénéité des acteur·rices et de leurs représentations cognitives et normatives produisent une critique protéiforme fondée sur des argumentaires dans de multiples registres. Le déploiement des controverses dans des arènes publiques tel le débat public permet une montée généralité. Montagne d'or devient alors synonyme de déficit démocratique et de mépris des populations, de destruction du patrimoine et de l'environnement, de danger sanitaire, de pillage économique, de modèle de développement obsolète. La mise en récit dramatique du projet assure sa visibilité importante dans l'espace public et lui permet d'être, nous allons le voir, érigé en problème politique national.

#### **4. Publicisation critique de Montagne d'or dans l'espace public national**

Nous avons présenté les principales dimensions du travail de redéfinition du projet Montagne d'or en un problème protéiforme par des acteur·rices militant·es évoluant essentiellement dans l'espace guyanais. Cette section étudie la trajectoire des controverses dans des espaces publics de l'échelle nationale. Il s'agit de comprendre comment d'une question guyanaise, Montagne d'or devient un problème politique d'ordre national appelant une intervention présidentielle.

#### ***4.1. Faire de Montagne d'or un problème national***

Au fur et à mesure que des acteur·rices nationaux·ales se saisissent de la question Montagne d'or, le projet est requalifié d'une opportunité locale à un problème de rang national. La mobilisation de ces acteur·rices et la conduite d'actions en métropole et à l'international engendrent une publicisation croissante du projet. Via les médias classiques, mais également via les médias sociaux où les activistes, en particulier Or de question, sont très actifs sur le travail de communication, Montagne d'or est défini comme une somme de problèmes insolubles.

Dès février 2017, des acteur·rices nationaux·ales s'allient à l'opposition contre Montagne d'or. Les organisations nationales ISF SystExt, France Libertés - Fondation Danielle Mitterrand, Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, Les Amis de la Terre et Sauvons la forêt écrivent avec Or de question un communiqué commun pour dire « Non à la méga-mine d'or industrielle en Guyane ! » (Or de question, ISF SystExt, et al., 2017). Ce communiqué met en avant la destruction de biodiversité et les risques industriels jugés inacceptables. Les organisations concluent leur message en insistant sur l'utilité sociale jugée trop peu importante de l'or :

*« La majeure partie de l'or exploité durant toute l'histoire est stockée actuellement sous forme de lingots ou de bijoux quand seulement 8 % de l'or extrait chaque année sert à l'industrie et 35 % sont destinés au secteur bancaire. En 2016, on estime qu'environ 20 % de tout l'or que l'Homme a extrait se trouve dans les banques centrales. En 2015, la filière du recyclage a fourni trois fois plus d'or que les besoins industriels, alors même qu'elle est sous-développée en France.*

*Contrairement aux idées reçues, l'exploitation minière de l'or n'est donc pas indispensable au secteur industriel et la demande des secteurs joaillier et financier ne justifient pas la mise en péril de l'environnement et de la santé humaine à un tel degré. » (ibid.)*

Dès lors que les organisations nationales rejoignent le mouvement d'opposition, la visibilité du conflit augmente petit à petit en métropole. Par différentes actions, elles produisent un travail de plaidoyer et de communication afin que le projet ne soit plus uniquement un problème guyanais. Par exemple, la fondation Danielle Mitterrand – France Libertés<sup>211</sup>, dotée du statut consultatif à l'ONU, envoie une délégation en Guyane pour « *comprendre les réalités du terrain, faire le relais, coordonner les acteurs en France hexagonale vers l'extinction du projet Montagne d'or* » (Leï-Sam, 2017a). En parallèle, elle octroie le prix Danielle Mitterrand, décerné à des acteur·rices de la société civile œuvrant pour la justice et la solidarité, au collectif Or de question. Le travail de mise en visibilité du projet concerne également la saisie d'arènes internationales afin de créer un « effet boomerang », c'est-à-dire d'exercer une pression sur le gouvernement national (Keck & Sikkink, 1998). Des membres de l'opposition internationales se rendent à la COP 23 organisée à Bonn en Allemagne en 2017. Il s'agit, selon un porte-

---

<sup>211</sup> La Fondation Danielle Mitterrand milite en faveur « *d'alternatives démocratiques, solidaires et écologiques face à un modèle prédateur pour la planète et préjudiciable pour les droits humains* » (France Libertés, 2023).

parole de la JAG, « *d'impulser une campagne nationale et internationale afin de toucher l'opinion publique* » (Ferrarini, 2017). En marge de la conférence, le dossier Montagne d'or est présenté devant le Tribunal international des droits de la nature par Maïouri Nature Guyane, la JAG, la fondation Danielle Mitterrand et NatureRights. Ce tribunal citoyen, qui s'appuie sur la Déclaration Universelle des Droits de la Terre Mère, recommande dans son jugement à valeur uniquement symbolique la suspension du projet en raison de la violation des droits de la nature et des peuples autochtones, mais également pour son préjudice à la Charte de l'Environnement (International Rights of Nature Tribunal, 2017). Le juge, un sénateur argentin, pointe la responsabilité de l'État français concernant les dommages qu'engendrerait le projet.

En 2017, la commission nationale consultative des droits de l'homme, autorité administrative indépendante accréditée par les Nations Unies, lance une étude sur l'effectivité des droits fondamentaux dans les outre-mer. Celle-ci est motivée par le fait que « *l'ensemble des organes des traités des Nations Unies soulignent régulièrement dans leurs observations que les violations des droits sont nombreuses, plurielles et parfois cumulatives dans certains territoires ultramarins* » (CNCDDH, 2018). Dans le cadre de cette étude, elle publie un avis relatif au droit à un environnement sain se focalisant sur les activités extractives en Nouvelle-Calédonie et en Guyane. S'intéressant en particulier à la protection de l'environnement et aux droits des populations locales, la commission choisit de s'attarder sur Montagne d'or « *afin de mettre en exergue les risques pour le droit à un environnement sain qu'il ne manquera pas de provoquer* » (CNCDDH, 2017). Elle résume les différents éléments de la controverse, reprenant l'essentiel des arguments sur les risques industriels. L'avis émet des doutes sur l'importance des retombées économiques et affirme que la mine industrielle n'est pas fortement créatrice d'emplois. Il reprend presque mot pour mot l'argument développé quelques mois plus tôt par Or de question et les cinq ONG nationales qui s'y rallient sur l'inutilité sociale de l'or (Or de question, ISF SystExt, et al., 2017). La commission insiste sur la nécessité de considérer les peuples autochtones comme des interlocuteur·rices légitimes et donc de prendre en compte leurs opinions. Finalement, la CNCDDH recommande la mise en place d'un moratoire sur Montagne d'or.

Les arguments mobilisés par la CNCDDH montrent que dès 2017, l'ensemble de l'argumentaire des opposant·es au projet percole dans le discours d'acteur·rices nationaux·ales. Le recadrage militant du projet atteint les plus hautes sphères de l'État, puisque le ministre de l'Écologie, Nicolas Hulot, prend publiquement position contre le projet Montagne d'or en novembre 2017 (Leï-Sam, 2017b). Quelques jours plus tard à la COP 23, le ministre se voit remettre par deux membres d'Or de question le document identifiant les 25 filières d'avenir de la Guyane écrit par le collectif. Ces exemples montrent que Montagne d'or est constitué en problème national dès 2017 et que les militant·es font un important travail de montée en échelle afin que le conflit gagne en visibilité et de rallier une mobilisation métropolitaine.

Conséquemment à différentes stratégies militantes, la présence de Montagne d'Or dans l'espace médiatique est amorcée dès la consolidation de l'opposition en 2017. Le premier pic d'occurrences en août 2017 est par exemple engendré par une pétition mise en ligne par Or de question. La mobilisation continue d'ONG nationales et internationales assure une couverture médiatique croissante au projet dans

l'espace public national. Cette tendance s'accélère avec la tenue du débat public organisé par la CNDP de mars à juillet 2018 en Guyane. Une recherche de l'occurrence « Montagne d'or » dans la presse nationale sur la période 2014-2020 via la base de données Europresse montre que le débat public participe en effet largement à la mise en visibilité du projet dans les médias nationaux (cf. figure 16).

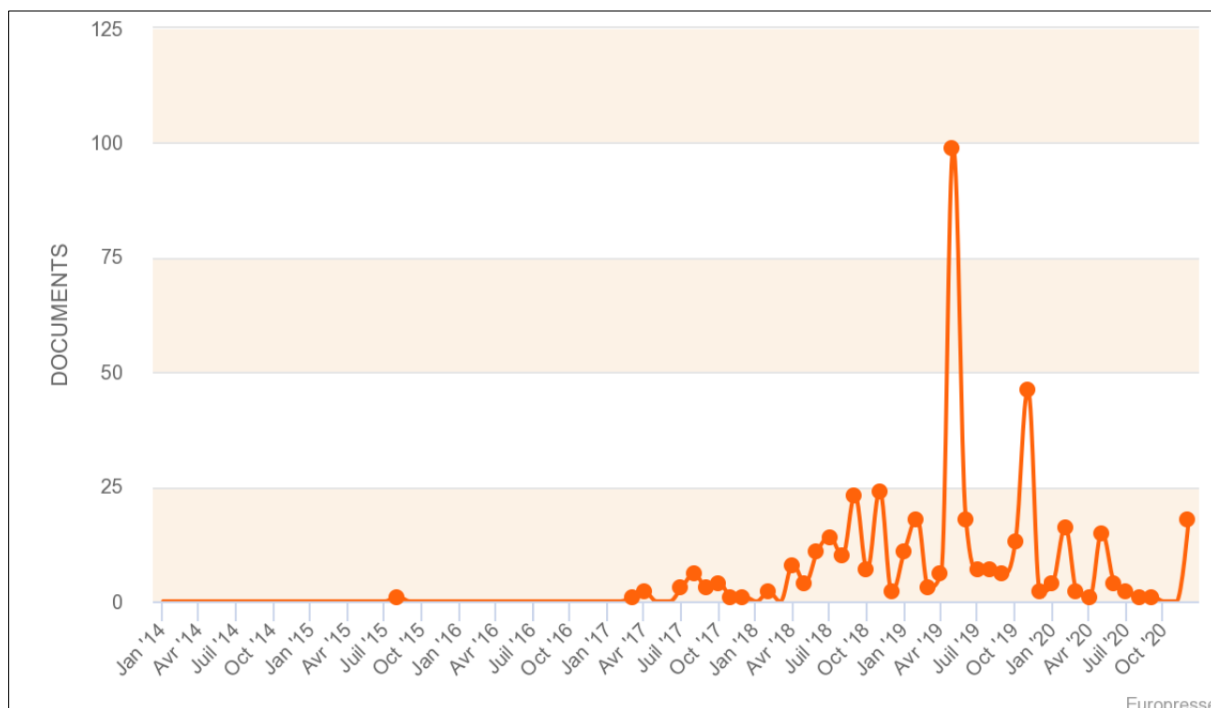


Figure 16. Évolution du nombre d'articles mentionnant « Montagne d'or » dans la presse nationale généraliste<sup>212</sup>

Comme l'illustre la figure 16, la tenue du débat public, dès son ouverture en avril 2018, engendre une nette augmentation de la production d'articles sur le projet et marque un tournant dans sa trajectoire médiatique. Le débat offre ainsi à la fois une tribune aux militant·es pour exposer les justifications de leur opposition et l'occasion pour différents médias de se saisir du sujet. À l'image des principaux médias guyanais, tels France - Guyane ou Guyaweb, les médias nationaux diffusent l'essentiel des controverses portant sur le projet et adoptent généralement un ton critique. Ainsi, les premières secondes d'un reportage télévisé au 20 h de France 2, intitulé « Guyane : la mine d'or de la discorde », annoncent d'une voix emplie de gravité : « c'est un projet pharaonique, au cœur de la forêt amazonienne » (France 2, 2018).

Cette tendance est accentuée par la mobilisation, à la même période, du député EELV au parlement européen Yannick Jadot. Il affirme son opposition au projet et fait bénéficier le mouvement de sa visibilité en tant que personne médiatisée. Dans un entretien sur France Info en mai 2018, il cadre le projet, à la suite du WWF, comme une « aberration économique ». Il mobilise l'argumentaire développé par les militant·es guyanais·es – risques sanitaires, destruction de biodiversité, pillage de la Guyane... – et définit le projet comme une « catastrophe » à différents égards : « Ce sont des milliers de tonnes de

<sup>212</sup> Graphique généré par Europresse.

*cyanures qu'on va mettre dans la nature. Est-ce qu'on va faire crever la biodiversité et rendre malades les populations simplement pour faire plaisir à une société canadienne et une société russe ?* » (France Info, 2018). Quelques semaines plus tard, il publie dans Le Parisien une tribune co-signée avec l'acteur Lambert Wilson intitulée « Que le massacre cesse, monsieur le président ! » (Jadot & Wilson, 2018). Il se rend en juin en Guyane où il rencontre différent·es acteur·rices du conflit. Il invite alors trois membres de l'opposition amérindienne, deux personnes faisant partie de la JAG et un militant kali'na réputé, juriste expert des questions autochtones, à venir s'exprimer à Paris lors d'un débat intitulé « Montagne d'or en Guyane et peuples autochtones ». Les ressources médiatiques dont dispose le parlementaire assurent une publicisation stratégique aux arguments des activistes : *« ils ont eu, grâce à Jadot, toute la tribune nationale, des grandes chaînes comme des petites, comme de l'écrit ou de l'audiovisuel. Et c'est cela encore qui a boosté la réalité de la Montagne d'Or et la prise de conscience »* (Porte-parole d'Or de question, secrétaire de Guyane Écologie, novembre 2019).

Suite à la mobilisation de l'ONAG, appuyée par le Service International pour les Droits de l'Homme, des informations relatives à la non-consultation des peuples autochtones dans le cadre du projet Montagne d'or sont envoyées au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU. Celui-ci décide d'actionner le processus d'alerte rapide et interpelle la France, pour la première fois, en décembre 2018. Dans un courrier, il indique son inquiétude vis-à-vis de l'absence de consultation et de consentement libre et éclairé des populations autochtones de la Guyane – et donc de la violation des droits de ces communautés au regard de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ratifiée par la France en 1971. Le comité requiert de l'État français de lui fournir l'information établissant les efforts faits pour assurer la consultation des peuples autochtones et de considérer un moratoire sur le projet Montagne d'or (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 2018). La publication du courrier en janvier 2019 est à nouveau l'occasion de médiatiser le conflit et d'un même mouvement les peuples autochtones de Guyane.

On le voit à travers ces exemples, les militant·es amérindien·nes, en particulier la JAG, sont, avec Or de question, à la tête de la campagne contre le projet à l'échelle nationale et internationale. La mobilisation d'arènes internationales fait partie des pratiques souvent mobilisées par les luttes autochtones. En outre, différent·es acteur·rices nationaux·ales conduisent un travail militant reposant sur la mise en visibilité de l'opposition autochtone. Une cause servant l'autre, la mobilisation d'acteur·rices amérindien·nes guyanais·es pour publiciser le conflit vient également mettre en avant la lutte autochtone au-delà du projet minier. Le processus stratégique de cadrage consiste à établir une extension de cadre<sup>213</sup> (Benford & Snow, 2012) en assimilant la cause autochtone aux revendications anti Montagne d'or. Ainsi, revenant sur son travail, NatureRights explique :

*« NatureRights a participé à faire connaître les enjeux Autochtones en métropole, en apportant un soutien aux campagnes de terrain, des stratégies de mobilisation et la*

---

<sup>213</sup> Nous reprenons ici le concept développé par les sociologues étatsuniens David Snow et Robert Benford : « l'extension de cadre consiste à dépasser les intérêts et le(s) cadre(s) d'une organisation ou d'un mouvement comme allant au-delà de ses intérêts originels afin d'inclure les questions et les préoccupations présumées importantes aux yeux des adhérents potentiels » (Benford & Snow, 2012, p. 241).

*coordination des organisations partenaires. La Montagne d'or a permis d'affirmer la prise de position des Amérindiens sur la scène politique nationale. NR a contribué au renforcement de la représentativité des peuples autochtones auprès des institutions et du grand public, à développer les relations entre les représentants Autochtones et les institutions et ONGs en métropole, pour affirmer le plaidoyer pour la protection de leurs droits et de la Ratification de l'OIT 169. Ce fut un réel momentum pour le mouvement amérindien » (NatureRights, 2021).*

Les controverses autour de Montagne d'or se déploient dans les forums médiatiques classiques, les réseaux sociaux, le débat public, des arènes internationales et bien entendu dans les espaces des actions mis en place. Durant sa trajectoire, le projet est politisé et constitué en problème public. La mobilisation d'acteur·rices du monde politique partisan accélère cette tendance et fait entrer le problème dans les arènes parlementaires.

#### **4.2. La politisation de Montagne d'or au parlement**

Les partisan·es du projet souhaitent en faire une problématique de développement économique local. Les opposant·es déconstruisent cette définition. Iels constituent Montagne d'or en problème sanitaire, environnemental, de justice sociale et de droits humains. Ce faisant, le mouvement parvient à faire de Montagne d'or un problème national et non plus uniquement guyanais. En effet, le succès du cadre dépend de sa capacité à relier le micro et le macro, à inscrire le problème Montagne d'or dans des dynamiques et des enjeux nationaux.

Le passage dans l'espace politique partisan marque des évolutions dans la définition du problème public. Celui-ci devenant un problème national, certains aspects de la controverse sont moins évoqués tandis que d'autres le sont davantage. Ainsi, les arguments économiques en faveur du projet sont moins mobilisés et les références à de potentiels impacts positifs du projet pour l'aménagement du territoire disparaissent. En parallèle, l'arrivée du problème Montagne d'or dans les arènes parlementaires va intensifier l'un des éléments clefs de son cadrage en tant que problème public : la désignation de l'exécutif et en particulier du président de la République comme responsables du problème. Cette étape de *blaming* (Felstiner, Abel, & Sarat, 1980) participe à faire de Montagne d'or un problème politique. Les interpellations du président Macron exigeant l'abandon du projet sont l'œuvre des premier·es acteur·rices militant contre le projet. Mais les parlementaires accentuent ce processus de politisation. En effet, pour les élu·es de l'opposition, se saisir du problème Montagne d'or permet de se positionner en antagonisant le président et son gouvernement.

Si la première mention du projet que nous trouvons dans les archives parlementaires date de fin 2016, c'est à la suite du débat public que des élu·es souvent situés à gauche de l'échiquier politique s'insèrent dans la controverse et la portent au parlement. Au Sénat et à l'Assemblée nationale, les parlementaires interpellent le gouvernement au sujet du projet – en hémicycle ou par écrit, mais aussi à travers des propositions d'amendements ou de résolution. C'est notamment le cas du député de l'Est guyanais Gabriel Serville qui fait figure d'exception face aux élus guyanais majoritairement favorables au projet. En entretien, il explique s'efforcer de porter le sujet Montagne d'Or au sein de l'Assemblée : « *le*

*problème de la Montagne d'Or, c'est un problème qui n'est pas guyano-guyanais parce que justement mon travail a consisté à élargir le champ d'écoute pour faire en sorte qu'il y ait un maximum de députés qui s'intéressent à cette question* » (novembre 2019). Gabriel Serville, affilié Gauche démocrate et républicaine (GDR), va par exemple permettre l'organisation d'un débat sur Montagne d'Or entre des député·es et le ministre de l'Écologie François de Rugy le 7 février 2019 à l'Assemblée. Un bref arrêt sur les argumentaires déployés durant ce débat nous éclaire sur la manière dont la critique écologique du projet s'insère dans des logiques politiques (inter)nationales au contraire de l'argumentaire économique.

Le député Lénaïck Adam de la majorité La République En Marche, seul autre représentant de la Guyane dans cette arène<sup>214</sup>, espère le développement des activités minières sur son territoire. Il accuse l'État français d'empêcher le développement économique de la Guyane, de la mettre sous cloche. Il met longuement en avant qu'un traitement différent et défavorable envers la Guyane est exercé par l'État et les parlementaires métropolitain·es. L'État aurait priorisé l'environnement au détriment de l'économie. Ce faisant, il cultiverait la dépendance du territoire à la métropole (cet argumentaire est davantage étudié au chapitre 5, partie 4.2.) : « *un territoire qui tend vers l'autonomie ne peut demeurer dans le carcan de l'économie de comptoir. C'est une évidence qu'autonomie et maîtrise des ressources naturelles vont de pair* » (Assemblée nationale, 2019, p. 965). Par ailleurs, il reprend le discours catastrophiste des partisan·es du projet ancré dans l'idée qu'il y aurait une urgence à développer la mine : « *À Saint-Laurent-du-Maroni, capitale de cette circonscription, plus de 70 % de la population en âge de travailler est inactive. Il faut leur fournir du travail, tout de suite, pas dans dix ans avec d'hypothétiques projets non financés.* » (ibid.). Mis à part L. Adam toutes les interventions expriment une opposition ou à tout le moins des doutes importants vis-à-vis du projet. À l'exception de la majorité des groupes politiques situés à droite et à l'extrême droite, la plupart des partis ont adopté une position sur Montagne d'Or reprenant des éléments de cadrage de l'opposition.

Concernant le volet économique du projet, on retrouve l'argumentaire développé par la contestation : Montagne d'Or n'est plus justifié dans un registre technico-économique tandis que la controverse autour des retombées économiques du projet est reprise par les députés. Gabriel Serville estime ainsi qu'« *en matière de fiscalité, à n'en point douter, cette montagne accouchera d'une souris* » (ibid., p. 962), que les effets d'entraînement sont « *quasi nuls* » et qu'en termes d'emplois, il s'agit d'un « *mirage* », puisque les emplois concernés sont extrêmement précaires et pénibles. Sur le plan économique, le projet est qualifié d'« *ineptie* » et d'« *aberration* » (ibid., p. 963). Serville et d'autres parlementaires, en particulier Mathilde Panot de LFI, appellent à construire un autre modèle de développement. Celui-ci doit être ancré dans de nouveaux paradigmes compatibles avec des objectifs de soutenabilité. Le rapport Deloitte commandé par WWF est cité à plusieurs reprises durant le débat par différent·es parlementaires, mais également le ministre. Comme nous l'avons mentionné, l'appartenance du cabinet au monde capitaliste néolibéral est assimilée à un gage d'objectivité par la députée : « *le cabinet de conseil Deloitte, que nul ne suspectera ici de desseins révolutionnaires, a publié un rapport sur le développement économique*

---

<sup>214</sup> Au Sénat, le département guyanais est représenté par deux sénateurs. À l'Assemblée nationale, Gabriel Serville est élu pour la circonscription de l'Est, comprenant la ville de Cayenne, tandis que Lénaïck Adam est désigné par les électeurs de l'Ouest où se trouve Saint-Laurent-du-Maroni, commune d'implantation de Montagne d'Or.

*de la Guyane. [...] Il préconise de développer les énergies renouvelables, l'agriculture et la pêche [...]. Aucune trace de la Montagne d'or dans ce texte... » (ibid., p. 968). Si tou·tes n'adoptent pas un discours critique, la définition de Montagne d'or comme une opportunité à saisir pour la Guyane n'est pas adoptée par les élu·es.*

Le cadrage du projet minier comme un projet dangereux, présentant des risques importants, est également poursuivi. Le député Serville a déposé une proposition de résolution pour interdire l'usage du cyanure dans l'industrie minière. S'il ne poursuit finalement pas ce dossier, la proposition est l'occasion de faire connaître le projet et les risques industriels accompagnant le procédé de lixiviation par le cyanure à de nombreux élu·es. LFI le rejoint ainsi sur le dossier, mais également les centristes du Mouvement démocrate et apparentés. Les arguments sur les risques sont ancrés dans le registre éthique. L'un des éléments qui ressort de l'analyse du débat est la mobilisation intensive de ce registre. La décision de poursuivre ou non le projet est cadrée comme une question de justice, d'intérêt général, de respect des principes démocratiques. La définition du projet comme une opération de « pillage » de la Guyane n'est pas reprise. Mais le projet est défini par plusieurs élu·es comme contraire à l'intérêt général : il ne servirait que les intérêts d'un petit nombre d'acteur·rices capitalistes. Par exemple, le député centriste Bruno Millienne assimile l'environnement à l'intérêt général et Montagne d'or à une question d'enrichissement privé au bénéfice de quelques acteur·rices. Ainsi, le débat contre Montagne d'or est l'occasion de renouveler la critique formulée contre l'exécutif de mener une politique favorable aux grand·es acteur·rices économiques au détriment de la population dans son ensemble :

*« Je ne sais pas quelle mouche a piqué Emmanuel Macron pour qu'il soutienne pareil projet, qui nécessiterait 8,5 % de la consommation électrique de la Guyane, ainsi que 140 000 litres d'eau et 142 millions de litres de fuel. Pourquoi soutenir un projet qui va menacer 127 espèces animales et végétales protégées, du fait de l'utilisation de 57 000 tonnes d'explosifs et 46 500 tonnes de cyanure ? Malheureusement, une hypothèse peut toujours être formulée : lorsque des investissements d'une telle ampleur doivent être accomplis, il y a d'un côté le parti des gens, de l'autre celui de l'argent, la nature contre vos dorures, l'intérêt général contre le profit des multinationales<sup>215</sup> » (ibid., p. 968)*

Dans le contexte parlementaire où les élu·es sont en concurrence pour la représentation de l'intérêt général, nombreux·ses sont ceux pointant le problème démocratique posé par le projet. Constatant les résultats du sondage IFOP commandé par WWF ou la forte opposition qui s'est exprimée lors du débat, iels estiment que la majorité des Guyanais·es est, ou semble être, opposée au projet. Le gouvernement est interpellé à différentes reprises à ce sujet, rappelant le problème de légitimité que poserait la conduite du projet : « aucun projet ne saurait être réalisé à l'insu ou à l'encontre du territoire qui a vocation à l'accueillir » (Christophe Bouillon, groupe socialiste) ; « l'avis qui nous intéresse le plus est celui des Guyanais » (Maina Sage, Tapura Huiraa-tira, groupe UDI) ; « le projet de la Montagne d'or ne peut voir le jour sans l'aval de la population locale, première concernée » (Maud Petit, Modem) (ibid., p. 967, 968, 973). Les députés socialistes, LFI, UDI et centristes intervenant rappellent l'opposition des peuples

---

<sup>215</sup> Citation de la députée Mathilde Panot.



autochtones, sans en faire, pour la plupart le cœur de leur argumentaire. Le courrier du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU adressé à la France est mentionné.

Sur le plan environnemental, les député·es reprennent également la critique désormais classique contre le projet, tout en accentuant sa politisation. La responsabilité de l'exécutif vis-à-vis de la population et de la protection de la biodiversité est pointée du doigt. Des élu·es, tel ici Gabriel Serville (GDR), assimilent explicitement l'abandon du projet à un test de cohérence pour l'exécutif entre son discours pro-environnemental et son action concrète : « *c'est bien [...] la transcription dans les faits et dans les actes de nos engagements en matière de transition écologique et solidaire qui doivent nous poser question* » (ibid., p. 962). La localisation du projet en forêt amazonienne est constamment rappelée. L'évocation de l'Amazonie fait intervenir un registre émotionnel en cela qu'on assimile le projet à la destruction d'un symbole mondial de la lutte environnementale cadré comme un enjeu pour la survie de la planète. Le rejet du projet est constitué en impératif pour le bien de l'humanité et non plus comme un problème guyanais. Pour le député, François-Michel Lambert (Régions et peuples solidaires), l'Amazonie est un espace « *vital pour l'équilibre environnemental de toute la planète* » (ibid., p. 964) tandis que pour Delphine Batho (EELV, ancienne ministre de l'Écologie), « *sa valeur, pour l'humanité, est vitale. La forêt amazonienne est extrêmement importante pour la régulation mondiale du climat ; c'est un puits de carbone, un endroit extrêmement important pour la biodiversité* » (ibid., p. 976). Ce projet est défini comme « *violemment en contradiction* » avec les engagements internationaux de la France (Christophe Bouillon, groupe socialiste) et « *à des années-lumière de la "trajectoire outre-mer 5. 0" [...]. Il s'agit là de dynamiques radicalement opposées, dont le rapprochement relève de la pure schizophrénie* » (Gabriel Serville) (ibid., p. 967 et 963). Ce faisant, différents députés cadrent Montagne d'or comme une menace pour l'image de l'État français et de sa politique écologique au sein de la communauté internationale, faisant du projet une épreuve pour sa crédibilité vis-à-vis du monde. « *Que dira la France, face au Brésil de Bolsonaro, sur la destruction de la forêt amazonienne, si nous faisons la même chose ?* » (ibid. p. 964) demande ainsi l'ancienne ministre de l'Écologie Delphine Batho (Europe Écologie Les Verts) au gouvernement. Cette stratégie argumentative résonne avec les tentatives du président Macron de se faire entendre sur la scène internationale à travers la problématique environnementale, notamment pour se distinguer de certain·es de ses homologues – par exemple avec son programme *Make our planet great again* lancé en 2017 après le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris décidé par Donald Trump ou à travers ses critiques contre le président brésilien Jair Bolsonaro envers sa gestion d'une vague d'incendies en forêt amazonienne en 2019.

Montagne d'or est donc constitué par la majorité des parlementaires qui se prononcent lors de ce débat comme inefficace sur le plan économique, illégitime d'un point de vue démocratique et comme un symbole de destruction environnementale à l'échelle mondiale. Dans l'arène parlementaire, le registre technique est absent des justifications mobilisées tandis que le registre éthique est largement mobilisé. Dans cet espace de débat partisan, sa constitution en symbole environnemental accompagne la politisation croissante du projet dans le discours des élu·es. En tant qu'emblème, le projet est construit de manière à ce que la possibilité de rejeter le projet devienne une opportunité politique pour le président.

### ***4.3. Vers une opposition gouvernementale : intégration de la controverse environnementale au discours de l'exécutif***

La prise de position de l'exécutif paraît être précédée de longues hésitations et laisse paraître des dissensus internes au gouvernement. Comme précédemment mentionné, dès les déclarations de soutien au projet d'Emmanuel Macron, en 2015, la ministre de l'Écologie Ségolène Royal nuance les propos de son collègue (Ponchelet, 2015). Elle souligne qu'il s'agit uniquement de l'avis du ministre de l'Économie et non celui du gouvernement, et que les impacts environnementaux du projet devront être examinés. Une fois président, Emmanuel Macron s'exprime à nouveau sur le projet lors d'une visite en Guyane en octobre 2017. Il tient un discours plus équilibré sans renier son soutien initial. Il estime que le projet « *peut être bon pour la Guyane* » tout en refusant désormais d'exprimer un avis propre et tranché « *de manière binaire* » (Marot, 2017). Il pose néanmoins des conditions à son approbation : qu'il réponde à l'ensemble des contraintes « *en termes environnementaux, en termes d'acceptabilité démocratique, en termes de répercussions économiques* » (ibid.). Le soutien de l'exécutif doit dépendre du respect des principes de la mine responsable et des réponses que la CMO apportera aux critiques formulées durant le débat. Il met en avant l'importance du débat pour éclairer le gouvernement et invite la population à y participer. Le contraste entre sa première manière de s'exprimer sur le projet comme une simple opportunité économique, et celle qu'il adopte alors, davantage problématisée, illustre le rôle différent que le président cherche à endosser. Dans cette fonction différente, il s'agit davantage dorénavant d'incarner un arbitre entre intérêts et non plus un représentant des intérêts économiques.

Le mois suivant, c'est à nouveau du ministère de l'Écologie que vient une déclaration sur le projet. Le ministre Nicolas Hulot déclare sur BFMTV penser qu'il s'agit d'un projet « *purement spéculatif* » qui n'est pas « *fait pour créer de l'emploi* », mais qui aura des impacts environnementaux importants (Leï-Sam, 2017b). Le dissensus au sein de l'exécutif est affiché dans l'espace public. Fin juin 2018, alors que le débat de la CNDP touche à sa fin, le président renouvelle son intention de prendre une décision « *au vu du résultat du débat public* » sur un projet qu'il décrit dorénavant comme « *controversé* » (Jeannin & Sat, 2018). Il annonce une décision pour l'automne 2018. Celle-ci est reportée à l'hiver afin d'attendre le résultat d'une commission interministérielle dépêchée en juillet sur place (sur laquelle revient le prochain chapitre, partie 1.1.). Aucune décision n'est publiquement prise durant les prochains mois, bien que l'exécutif soit fréquemment interpellé à ce sujet.

Toutefois, les déclarations publiques émanant de l'exécutif se font de plus en plus négatives. Le ministre de l'Écologie d'alors, François de Rugy, porte un positionnement moins engagé sur les questions environnementales que son prédécesseur Nicolas Hulot, mais déclare toutefois en septembre 2018 que le projet devra être modifié. C'est également sous l'angle de nécessaires modifications que le chef de l'État prend à nouveau la parole publiquement sur Montagne d'or en février 2019 durant une rencontre avec les maires d'outre-mer dans le cadre du Grand débat national : « *Nous n'y sommes pas. Le projet doit encore être transformé* » (Le Renard, 2019). Son discours est désormais très critique vis-à-vis du projet « *On ne peut se permettre de lancer un projet qui ne répond aux standards environnementaux et les créations d'emploi sont incertaines. On n'y est pas !* » (ibid.). Durant le débat à l'Assemblée qui a lieu quelques jours plus tard en février 2019, les déclarations du ministre de

l'Écologie De Rugy indiquent également l'absence d'intérêt<sup>216</sup> du gouvernement vis-à-vis du projet. Il évoque un risque industriel « *extrêmement important* » et estime dans l'hémicycle que « *non, on ne fera pas de ce projet un projet exemplaire. Tel qu'il est parti, [...] c'est un projet d'exploitation industrielle de l'or comme il en existe ailleurs dans le monde* » (Assemblée nationale, 2019, p. 970). Autrement dit, l'exécutif acte que le projet ne correspondrait pas à une « mine responsable ». À cela, il ajoute que « *ce qu'il en est [...] des retombées est évidemment sujet à débat et à questionnements* » (ibid.). Ce faisant, l'exécutif reprend en partie à son compte la manière dont l'opposition cadre Montagne d'or : il s'agit d'un projet aux lourdes incertitudes concernant ses retombées économiques pour les Guyanais-es et la maîtrise des risques industriels, posant de nombreuses inquiétudes au niveau environnemental.

Par ailleurs, il affirme que les ambitions de renouveau minier ne sont plus d'actualité : « *Nous ne sommes plus dans la logique [...] qui consistait à convaincre les Français que nous allions redresser les mines, comme si la France allait redevenir un grand pays d'extraction minière* » (ibid., p. 973). Ainsi, la ligne politique de renouveau minier est abandonnée et en conséquence, le projet ne s'insère plus dans la politique économique du gouvernement. La disparition de la relance minière de l'agenda gouvernemental s'illustre par ailleurs par le silence du ministère de l'Économie dans l'espace public sur le sujet Montagne d'or. D'après F. De Rugy, la décision concernant le futur du projet est particulièrement difficile à prendre : « *Je me donne systématiquement pour mission d'essayer de concilier économie et écologie. Ce n'est jamais facile, mais il faut reconnaître qu'avec ce projet Montagne d'Or, [...] nous sommes en plein cœur de cette contradiction et que la tâche se révèle donc particulièrement ardue* » (ibid., p. 971). Le ministre cadre ainsi la décision du gouvernement comme un choix entre développement économique et protection environnementale. Or, on l'a vu, la question économique est associée à de nombreuses incertitudes et demeure une problématique purement locale, tandis que l'argument environnemental s'intègre à une logique politique nationale et internationale.

Suite au succès des stratégies argumentatives d'acteur·rices contestataires et des médias, Montagne d'Or est désormais un enjeu de politique environnementale hautement symbolique. L'analyse de la presse montre que c'est largement dans le cadre d'articles portant sur la politique environnementale que Montagne d'or est désormais évoqué. Celui-ci est mobilisé pour commenter l'(in)action écologique de l'exécutif. Le projet est ainsi mentionné dans des articles portant sur le bilan de la politique de protection de la biodiversité à l'été 2018, à l'occasion de la démission du ministre de l'Écologie Nicolas Hulot et de l'arrivée de son successeur à la fin de l'été de la même année. Et c'est bien en tant que mesure emblématique que l'opposition de l'exécutif au projet est exprimée par le président le 6 mai 2019. À l'issue d'une rencontre avec des membres de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), un groupe international d'expert·es travaillant sous l'égide de l'ONU, à l'occasion de la publication d'un rapport alarmant sur la biodiversité, le président déclare que « *de manière très claire aujourd'hui, l'état de l'art du projet ne le rend pas compatible avec une ambition écologique et en matière de biodiversité* » (L'Obs, 2019).

Le lendemain, le ministre de l'Écologie et la secrétaire d'État à son ministère, Emmanuelle Wargon, s'expriment dans le même sens : « *Je crois que ce type de projets, ce sont des projets du passé et que ce*

---

<sup>216</sup> Au sens de Latour, 1992.

*type de projets n'aura pas lieu* », explique cette dernière (Schaub, 2019). Le 23 mai, le gouvernement déclare publiquement à la suite du premier conseil de défense écologique<sup>217</sup> en mai 2019, organisé à trois jours des élections européennes où une nette hausse du vote vert est attendue, que « *le projet ne se fera pas* » (La1ere.fr, 2019). C'est parmi d'autres mesures qui se veulent emblématiques d'une politique environnementale volontariste que le Premier ministre Édouard Philippe, le ministre de l'Écologie François de Rugy et la secrétaire d'État à la transition écologique Brune Poirson affirment l'opposition du gouvernement au projet. De manière similaire, c'est à la suite d'un sommet sur l'urgence climatique à l'ONU en septembre 2019 que le sujet est évoqué au niveau international. Le président de la CTG y crée d'ailleurs la surprise en expliquant dans son discours se féliciter de la décision d'abandonner Montagne d'or – déclaration survenant après des années de franc soutien au projet.

Désormais, lorsque l'arrêt de Montagne d'Or est évoqué par des membres de l'exécutif ou de la majorité, c'est comme illustration « *des positions et des ambitions fortes* » de l'action publique en matière d'écologie (Élysée, 2020a). Il s'agit d'un geste symbolique au même titre que l'abandon d'autres mégaprojets contestés tels l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou le projet Europacity (Élysée, 2020b; Macron, 2023). L'Élysée et le gouvernement s'approprient ainsi la stratégie argumentative consistant à assimiler l'abandon du projet à une preuve de la cohérence et de l'efficacité de sa politique écologique. En d'autres termes, l'opposition au projet sert dorénavant à démontrer qu'une action environnementale forte est menée.

\*  
\*\*

Le processus de constitution de Montagne d'or en problème public d'ordre national engendre des processus de recadrage. Les acteur·rices de l'hexagone mettent davantage l'accent sur le registre éthique, faisant du projet un problème d'ordre moral et politique. Le symbole de l'Amazonie comme jouant un rôle vital pour la planète est brandi, en particulier par les élu·es. Ces dernier·es cadrent également le projet comme un test de cohérence en matière environnementale menaçant la réputation des dirigeant·es. L'exécutif reprend alors ce cadre du projet et annonce son opposition. Autrement dit, parmi toutes les critiques, c'est celle qualifiant Montagne d'Or de problème environnemental inacceptable qui s'impose au sein de l'exécutif.

Si à l'heure où nous écrivons ces lignes, la réalisation du projet semble exclue, lorsque l'exécutif prend position, le doute continue de planer. Dans presque chaque déclaration de l'exécutif, il est précisé que l'opposition exprimée porte sur le projet « *actuel* » ou « *en l'état* » (Le Monde, 2019). Ces déclarations n'ont pas lieu dans le cadre de procédures réglementaires. À ce stade, aucun dossier présentant le projet finalisé n'est déposé auprès de l'Administration. D'un point de vue légal et administratif, l'exécutif n'a pas à s'exprimer sur l'avenir du projet. Celui-ci doit passer par des procédures prévues dans le cadre légal et réglementaire du code minier. Autrement dit, ces déclarations sont purement politiques et n'ont pas de bases légales. Aucun dispositif ne permet à l'État de s'opposer au projet pour des raisons

---

<sup>217</sup> C'est également durant le Conseil de défense écologique que le projet Europacity est abandonné le 7 novembre 2019.

environnementales à ce stade. En conséquence, le conflit autour de Montagne d'or met en exergue les limites des instruments de gouvernement de la mine au regard des enjeux de durabilité.

## **5. Les limites des instruments de gouvernement mobilisés dans le cadre de Montagne d'or au regard des objectifs de soutenabilité**

Les controverses qui se déploient autour du projet Montagne d'or portent sur différentes dimensions du projet. Selon les acteur·rices protestataires et les arènes de contestation, différents types de justification sont mis en avant dans l'objectif de contrer le projet. Si les critiques sont multiples, elles s'inscrivent toutefois largement dans le référentiel de la soutenabilité. Ce qui est essentiellement reproché au projet, c'est de ne pas répondre aux enjeux d'écologisation, de concertation et de territorialisation. On lui reproche ses impacts écologiques, qu'ils soient prévus ou définis sous forme de risque sur la forêt guyanaise ; la non-prise en compte de l'opposition locale et l'absence de concertation des peuples autochtones ; de ne pas avoir (suffisamment) de retombées positives pour le territoire et ses habitant·es en termes d'impacts économiques et d'être porteur de conséquences négatives sur la structuration et le contrôle de l'espace. Il représente même un danger pour les Guyanais·es, en termes sanitaires et d'approvisionnement énergétique.

Cette section analyse les différents instruments mobilisés dans le cadre du projet Montagne d'or une fois l'exploration terminée et que la CMO décide d'entrer dans la phase d'exploitation. C'est à cette période que le projet devient polémique et est finalement jugé inacceptable par l'exécutif bien qu'il ne dispose d'instruments pour pouvoir légalement l'annuler. Nous nous penchons ici sur le SDOM, le discours de la mine responsable déployé par la CMO, le débat public et les dispositifs encadrant la demande de renouvellement de la concession. Ils sont analysés à l'aune des injonctions à davantage d'écologisation, de démocratisation et de territorialisation.

### ***5.1. Le SDOM : un zonage contesté***

Les déclarations de rejet de Montagne d'or par le président Emmanuel Macron en mai 2019 interviennent onze ans après celles du président Nicolas Sarkozy sur l'abandon du projet Iamgold. Dans les deux cas, les rejets sont justifiés par des arguments écologiques. Les similitudes sont troublantes et étonnantes. Elles démontrent également l'incapacité du SDOM à éviter le renouvellement d'un cas similaire à celui d'Iamgold, pourtant l'une des raisons premières ayant motivé sa création. Nous l'avons vu, le SDOM cherche à concilier protection écologique et développement du secteur afin de respecter la politique environnementale de la France tout en répondant à l'enjeu local de développement économique. C'est ainsi que le SDOM est légitimé et présenté à sa création. Il définit un zonage, divisant le territoire en quatre zones avec différents niveaux d'autorisation et d'interdiction des activités minières. La fixation des zones doit permettre d'éviter le développement d'un projet de mine qui se verrait plus tard interdire par l'administration, car situé dans un espace trop riche en termes écologiques pour être menacé par la mine.

Comme indiqué sur la figure 17, Montagne d'or se situe en zone 2 du SDOM, soit dans un espace où la prospection et l'exploitation minières sont autorisées sous contraintes.

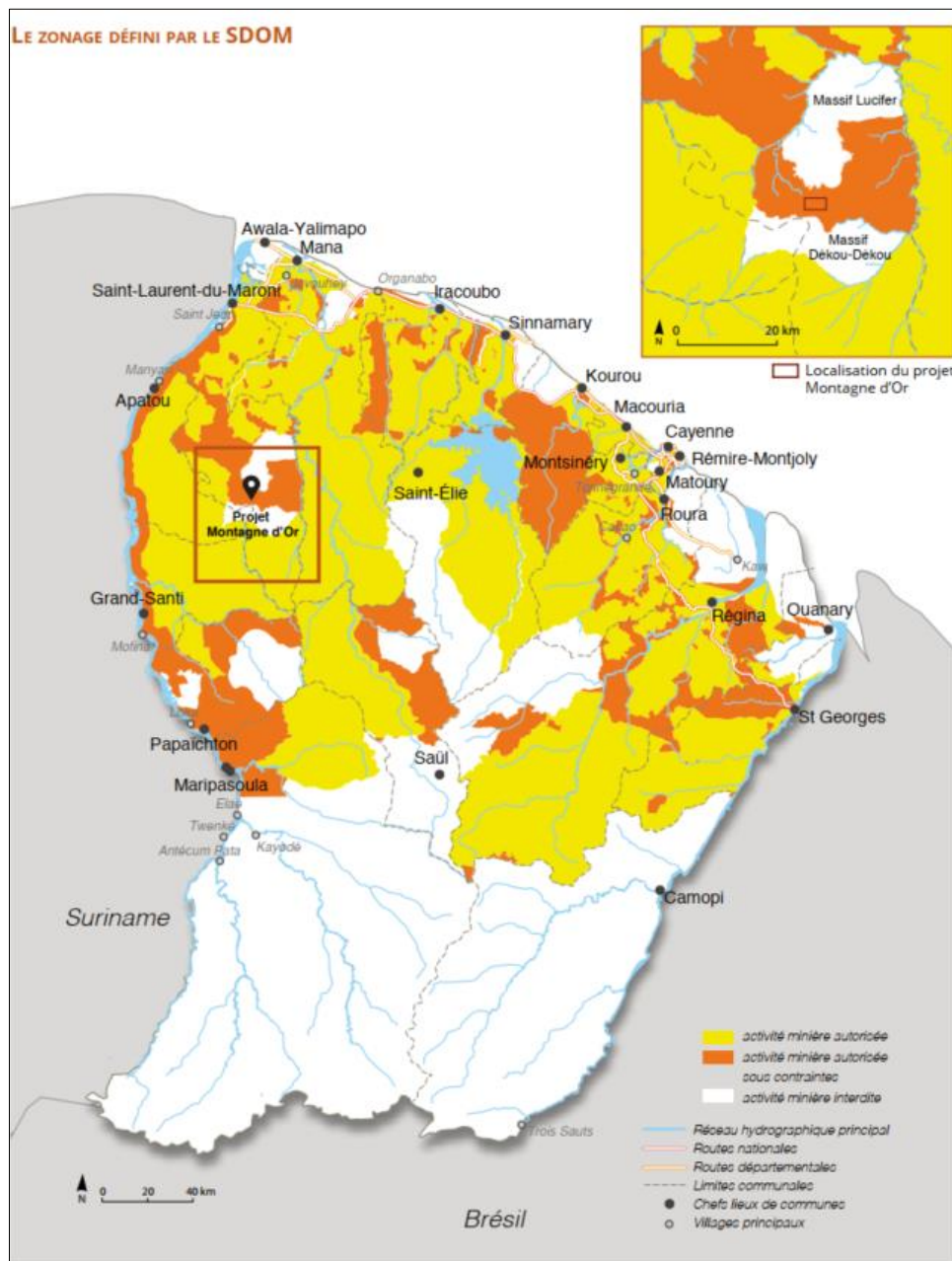


Figure 17. Localisation du projet Montagne d'or dans le zonage du SDOM<sup>218</sup>

Théoriquement, le zonage doit assurer que les impacts du projet de mine sur le milieu ne soient pas problématiques. Les activités extractives sont supposées être exclues des zones sensibles. Les mesures prévues dans le cadre de la séquence éviter, réduire, compenser ainsi que d'éventuelles dérogations à la protection d'espèces protégées doivent permettre de garantir une protection jugée équilibrée. Toutefois, la localisation de Montagne d'or pose problème. D'une part, elle est contestée en raison de son potentiel

<sup>218</sup> Source : CMO, 2018c, p. 17.

destructeur pour le ma-patrimoine amérindien. Le projet industriel met ainsi en exergue la quasi-absence de prise en compte de cette question. D'autre part, elle est critiquée pour ses impacts multidimensionnels sur la nature que le SDOM ne permet pas d'éviter. Ainsi, le projet met en avant les limites des choix des zones et, de manière plus générale, une représentation « fixiste » de l'environnement au cœur de l'idée de zonage.

Le projet, on le voit sur la figure 17, est situé entre deux espaces catégorisés en zone 0 où toute activité minière est interdite. Ces deux espaces forment la réserve biologique intégrale (RBI) de Lucifer/Dékou-Dékou. Il s'agit de la plus grande réserve biologique de France<sup>219</sup>. La réserve biologique de Lucifer et Dékou Dékou est créée en 1995. Dans le Rapport de présentation en vue de la création de la réserve biologique intégrale de Lucifer Dékou-Dékou rédigé par l'ONF en 2008, de nombreux passages évoquent l'exploitation minière. On décide de créer deux zones de RBI en raison des activités aurifères entre le massif de Dékou Dékou et le massif de Lucifer. D'une part, parce que le milieu de la zone intermédiaire est déjà détérioré à cause de ces activités, d'autre part, parce qu'on choisit explicitement de la laisser accessible aux activités aurifères. Autrement dit, des enjeux miniers viennent co-définir les frontières des réserves. Dans le SDOM, la liste des espaces où les activités minières sont interdites précise y inclure les RBI telles que proposées par l'ONF, « à l'exception, pour la RBI de Dékou-Dékou, de ceux situés dans la frange Nord du massif de Dékou Dékou au-dessous de la cote 420 mètres ou dans le périmètre du PER 75/99 A ou dans celui de la concession C02/46 et, pour la RBI de Lucifer, de ceux situés dans la frange Sud du massif de Lucifer au-dessous de la cote 200 mètres » (Préfecture de la Guyane, 2011, p. 68). Il est précisé que la délimitation de la zone est conduite « en concertation avec les détenteurs de permis » (Préfecture de la Guyane, 2011, p. 53). Le projet de Montagne d'or se situe dans la concession C02/46 citée dans le SDOM. Autrement dit, on exclut le site d'une protection forte afin de permettre sa future exploitation – ou, comme l'explique l'ONF, « afin de trouver un juste milieu entre développement de l'activité minière [...] et préservation de la biodiversité [...], il a été décidé de redéfinir les limites de la réserve » (ONF, 2013).

Pourtant, dans son rapport de 2008, l'ONF s'inquiète déjà d'une telle éventualité. Il dédie un paragraphe à la question d'une possible exploitation du gisement d'or primaire découvert par Guyanor<sup>220</sup>, « nommé Mont d'Or » (sic). L'ONF précise qu'elle serait « confrontée à l'important intérêt écologique mis en évidence sur le massif de Dékou-Dékou et qui a justifié son intégration dans la RBI. En effet, la préservation de l'étage sub-montagnard du massif pourrait être compromise par l'ouverture d'une mine en bas de pente » (Direction Régionale ONF Guyane, 2008, p. 21). Autrement dit, le zonage, fruit de négociations avec les intérêts miniers, pose ici problème, car il autorise l'activité minière dans une zone sensible d'un point de vue écologique. Par ailleurs, si le site précis du projet Montagne d'or est situé en zone 2, la partie sud de la concession Montagne d'or sur laquelle il est situé est en zone 1, où seules la prospection aérienne et l'exploitation souterraine sont autorisées (cf. figures 17 et 18). C'est à ce titre que la DAAF émet un avis défavorable sur la demande le renouvellement de concession Bœuf mort. La

---

<sup>219</sup> Une réserve biologique est une zone à protection réglementaire au titre du code forestier concernant uniquement les domaines de l'État ou les forêts des collectivités ou d'établissements publics. Les activités sylvicoles sont interdites dans une réserve biologique intégrale.

<sup>220</sup> Guyanor est la filiale guyanaise de l'entreprise minière canadienne Golden Star. Durant plusieurs années, Sotrapmag est détenue par Guyanor. La Sotrapmag est ensuite achetée par Columbus Gold.

loi prévoit qu'une concession située en zone 1 accordée avant la mise en place du SDOM puisse être renouvelée une fois. La DEAL soutient donc que la situation géographique de la concession ne peut être une raison légale de refuser le renouvellement.

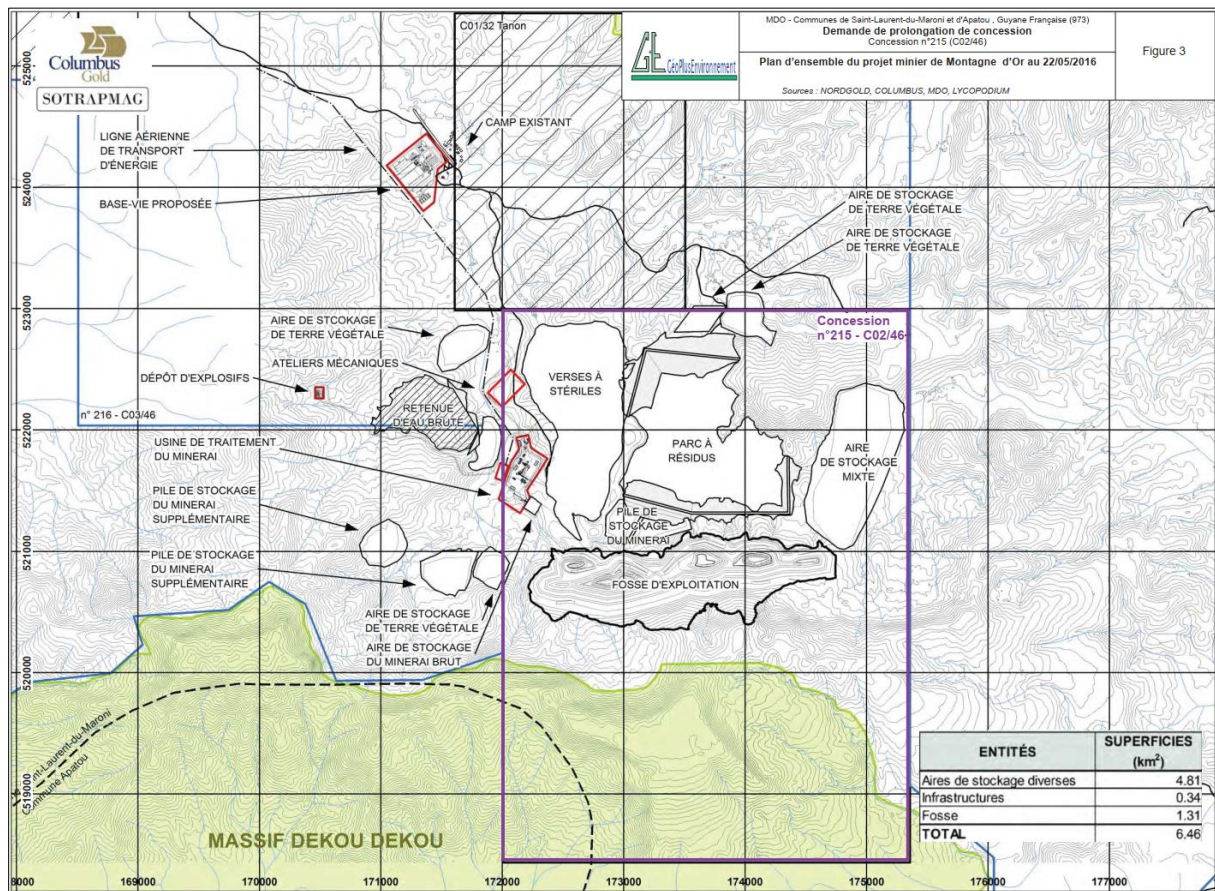


Figure 18. Plan d'ensemble du projet Montagne d'or<sup>221</sup>

Le zonage du SDOM est également contesté parce qu'il ne prend pas en compte les dynamiques propres au fonctionnement du vivant et des milieux. Les impacts d'une exploitation ne s'arrêtent pas aux limites de son périmètre. Une eau polluée se diffuse dans l'ensemble du réseau hydrographique. La faune se déplace et nécessite des voies de passage. Par effet de lisière, la faune et la flore à proximité du site sont impactées. Or comme nous le voyons sur la figure 18, le site est très proche du massif de Dékou Dékou. Le site a beau être déjà détérioré, les activités qui s'y trouvent ont tout de même des impacts forts sur la biodiversité alentour jugée exceptionnelle. Le zonage du SDOM évite des zones réglementairement protégées parce qu'elles abritent des natures remarquables. Celles-ci sont ainsi définies en se fondant sur des inventaires, des données comptables du vivant qui permettent par exemple de dénombrer des espèces rares. Une forme de « hiérarchisation » du vivant est engendrée entre la nature « ordinaire » et la nature « remarquable » (Guimont & Petitimbert, 2017, p. 85). Or ce type d'instrument véhicule une vision abstraite du vivant. La mobilisation de données objectivables lui confère une « dimension

<sup>221</sup> Source : CMO, 2016.



fixiste », au détriment d'autres caractéristiques du vivant telles les interdépendances entre espèces (Guimont & Petitimberty, 2017, p. 86).

Il apparaît ainsi que le fait d'avoir classé le périmètre d'implantation de Montagne d'or dans un espace où l'activité est autorisée ne signifie nullement qu'il n'est pas problématique au regard de la biodiversité. Le zonage s'appuie sur des critères donnant une vision partielle et réductrice du vivant, ne prenant pas en compte ses dynamiques et sa complexité, accentuée par la prise en compte des intérêts miniers dans l'exercice de délimitation des espaces. Le SDOM est un instrument qui repose sur les prémisses selon lesquelles les activités minières sont nécessaires pour le territoire et acceptables dès lors qu'une partie de la nature « remarquable » est conservée. Les controverses autour de Montagne d'or montrent que ces prémisses font l'objet d'un fort dissensus et ne permettent pas d'éviter le conflit. Il est supposé diminuer l'incertitude pour les investisseurs, mais étant donné que la définition de ce qui constitue la nature à protéger n'est pas stabilisée ni consensuelle, cet objectif ne peut être rempli.

## ***5.2. La Mine responsable : échec d'un instrument discursif***

L'instrument communicationnel de la mine responsable est fortement mobilisé pour construire un récit sur le projet de mine. La mine responsable cherche à intégrer les critiques ancrées dans l'impératif de soutenabilité formulées contre la mine. En cela, il est une mesure de régulation sociale du secteur par excellence. Cet instrument se veut vecteur d'écologisation, de concertation et surtout de territorialisation. Il s'agit de mener un projet minier tout en respectant le milieu et le territoire, ce qui passe par une réflexion du porteur de projet sur la manière de maximiser les retombées économiques et infrastructurelles pour le territoire. Nous l'avons mentionné, le ministre de l'Économie E. Macron définit dès 2015 le projet comme une mine responsable lorsqu'il déclare à propos de Columbus Gold : « *Cet industriel est l'un des fers de lance de la mine responsable* » (Jacque, 2015). Le porteur de projet s'empare également de cet instrument discursif. En présentant Montagne d'or comme une mine responsable, la CMO s'inscrit à la fois dans des récits déployés internationalement par des sociétés minières et dans les travaux lancés par le ministre E. Macron en 2015. La CMO, notamment sur son site internet et dans les documents de présentation qu'elle produit dans le cadre du débat public (CMO, 2018c), affirme avec force s'inscrire dans une démarche de mine responsable. La mobilisation de l'instrument de mine responsable s'avère être un échec à différents égards.

La CMO met en avant l'usage des meilleures techniques disponibles permettant une exploitation efficace et minimisant les risques. Elle prévoit de respecter des normes internationales que cela soit en termes de techniques employées ou de pratiques socio-économiques responsables. L'industriel s'engage par exemple à respecter le code international de gestion du cyanure, ce qui, on l'a évoqué, ne permet pas de rendre acceptables pour le mouvement d'opposition les risques liés à l'usage du cyanure. En outre, les standards internationaux sont davantage pensés pour des contextes non européens où la législation ou son application est plus permissive en termes de respect des populations locales et des milieux. Leur plus-value en France paraît donc limitée. Ainsi, l'entreprise insiste sur sa volonté de mener une activité respectueuse de l'environnement. Ceci passe essentiellement par le fait d'éviter et de réduire ses impacts environnementaux. Or ce volet est dans tous les cas déjà prescrit par le cadre légal via la

séquence « éviter, réduire, compenser ». En termes d'écologisation, le bénéfice de la mine responsable par rapport au socle réglementaire est donc mince, voire inexistant. En outre, l'écologisation du projet sous cette forme est forcément limitée, puisque même en minimisant certains impacts, son empreinte environnementale ne peut être que très importante. Par exemple, l'industriel met en avant son intention de recouvrir de panneaux solaires les toits des bâtiments du site « *dans une volonté de mener un projet moderne et responsable* » (CMO, 2018 c, p. 65). Or l'approvisionnement local d'une partie de la base vie qui en résulte apparaît comme une mesure bien mince en comparaison de l'énergie que la mine dans son ensemble consommerait.

On l'a dit (voir chapitre 3, partie 2.2.), la mine responsable renvoie à une représentation minimaliste et essentiellement économique de la territorialisation. Une partie importante du discours sur la mine responsable porte sur l'intention de l'industriel de s'insérer dans le territoire en lui faisant profiter des retombées économiques et infrastructurelles de la mine. Cela passe par exemple par la promesse de la CMO de créer des emplois locaux ou son soutien matériel à la licence Valoress de l'université de Guyane dans l'objectif de former des Guyanais·es à la mine. À l'image des oppositions métropolitaines contre des projets miniers des années 2010, les opposant·es instaillent toutefois de nombreuses incertitudes quant à la véracité des promesses formulées par la CMO sur le volet emploi ou sur les retombées sur les finances publiques (Laurent & Merlin, 2021). Iels cadrent en outre les futures infrastructures comme dangereuses pour le contrôle du territoire. L'argument selon lequel « *l'ambition du projet Montagne d'Or est de contribuer, pour longtemps, au sein d'une filière minière responsable, au développement de la Guyane* » (CMO, 2018 c, p. 49) est contrecarré par les critiques anti-extractivistes appelant au développement de filières plus durables. Le cadrage de Montagne d'or comme une opération de pillage des ressources guyanaises et la mise en avant des profits prévus par la mine en comparaison des retombées fiscales pour le territoire affaiblit le discours de la CMO.

Par ailleurs, le concept de mine responsable n'est pas encore approprié en Guyane. Le livre blanc issu de l'initiative macronienne de mine responsable n'est pas publié. Le concept manque d'une définition claire et stabilisée. Ceci est confirmé par la présidente de la FEDOMG en entretien :

*« Q : Ça veut dire quoi "mine responsable" ? Parce qu'il n'y a pas de définition dans...*

*R : [Éclat de rire]. Je suis d'accord. C'est ça ! Donc on doit... en fait sur la question de la mine responsable c'est vraiment pour l'instant juste une déclaration en quelque sorte. Et ensuite il doit y avoir... on doit décliner ce que sera la mine responsable en Guyane [...]. Mais c'est quelque chose qu'on doit construire encore.*

*Q : Ah... Donc c'est encore en discussion ?*

*R : Ah ben oui. Nous on n'a pas décliné notre version hein » (octobre 2019).*

Durant le débat public, l'absence de définition de la mine responsable est pointée du doigt par les opposant-es. La CMO ne parvient pas à donner le change, expliquant elle-même le concept de manières diverses et variées au fil des rencontres.

Ceci nous amène à un dernier point expliquant l'échec de l'industriel pour imposer la mine responsable dans la lutte définitionnelle de Montagne d'or : la critique du porteur de projet. Cet instrument repose sur des engagements non contraignants et s'inscrit dans un registre éthique. En conséquence, son efficacité dépend grandement de la capacité de l'entreprise à paraître fiable dans ses engagements. Elle doit réussir à instaurer une relation de confiance avec le territoire pour que ses promesses semblent crédibles. L'industriel est présenté par les acteur·rices contestataires comme un prédateur s'intéressant uniquement à son propre enrichissement au détriment du territoire. Il ne parvient pas à instaurer un autre discours. Le débat public organisé par la CNDP est une épreuve pour la CMO dont le comportement décrédibilise les affirmations d'entreprise responsable. Elle est déjà considérée avec méfiance avant le débat, mais différents éléments viennent alors renforcer ce manque de confiance<sup>222</sup>. Tout d'abord, elle tente d'éviter le débat dont elle « *[conteste] le principe* », selon la CNDP (CNDP, 2018, p. 1). Elle saisit la CNDP, mais minimise les chiffres. Sur la base des données transmises par la CMO, la CNDP conclut tout d'abord que les dimensions de la future mine sont inférieures aux seuils fixés par la loi prescrivant l'organisation d'un débat public. FNE dénonce alors un « *curieux tour de passe-passe* » de l'entreprise, estimant que « *les enjeux territoriaux et environnementaux sont colossaux* » et méritent bel et bien un débat public (FNE, 2017). C'est suite à sa saisine par l'ONG que la CNDP revient sur sa décision en septembre 2017, jugeant que les chiffres ont été minimisés par le maître d'ouvrage. La tentative d'évitement du débat public a pour conséquence que celui-ci démarre dans un climat de méfiance vis-à-vis du maître d'ouvrage qui ne participe au débat que parce qu'il y est obligé (CNDP, 2018, p. 2).

Une fois qu'il y est contraint, le maître d'ouvrage joue toutefois le jeu du débat public et se prépare à l'exercice. Il semble finalement accueillir la procédure comme une occasion de présenter son projet. Néanmoins, il saisit mal les principes de l'exercice et le considère davantage comme un exercice de communication, de séduction du public que comme un mécanisme de participation :

*« On a eu justement sur cette fameuse plaquette d'information, qui était complémentaire au document du maître d'ouvrage, pas mal d'allers-retours avec lui, en lui disant que nous - en tant que commission particulière appuyée par le secrétariat général - pensions qu'elle était trop jolie. [...] Il était très, très beau, avec de belles images, beaucoup d'images. C'était très joli. On lui a dit il ne s'agit pas de gagner les gens, il s'agit de discuter. Il ne s'agit pas de les persuader ou de les séduire. Il s'agit d'ouvrir un débat constructif et ouvert. [...] Je pense qu'ils croyaient vraiment, sincèrement, que plus ils expliqueraient leur projet, plus il serait accepté. Et je pense que quand ils ont compris que non, en fait on peut légitimement être opposé à ce projet sur ses fondements et sur ses principes, ça a été difficile »* (Secrétaire de la CPDP sur le projet Montagne d'or, décembre 2019).

---

<sup>222</sup> « *Les nombreux entretiens de préparation du débat par la Cpdp ont [...] démontré une très grande méfiance de la population à l'égard du maître d'ouvrage* » (CNDP, 2018, p. 2).

La coopération entre le maître d'ouvrage et la CPDP est jugée difficile :

« *Q* : Comment est-ce que vous décririez la coopération avec le maître d'ouvrage ?

*R* : Laborieuse

*Q* : À quel niveau est-ce que ça a été laborieux ?

*R* : [Hésitations] À tous les niveaux ? [rires] C'était un exercice nouveau pour le maître d'ouvrage. Dans ce cadre nouveau, dans un environnement conflictuel, régulièrement le maître d'ouvrage a choisi de se protéger plutôt que d'être... ce qui rendait le travail de la commission peut-être difficile

*Q* : Ça consiste en quoi pour un maître d'ouvrage de "se protéger" ?

*R* : Il a refusé par exemple de venir faire une réunion dans un village amérindien. À Cayenne, il s'est fait escorter par la police pour sortir de la mairie. Il a refusé de répondre à des questions sur quel type de soutien il pouvait apporter à la société civile en Guyane. En fait, la CMO avait une politique de soutien à des associations sur le territoire. Et il y a eu une question, qui est revenue à plusieurs reprises, de faire connaître publiquement quelles étaient les associations qu'elle soutenait et à quelle hauteur.

*Q* : Et il a juste dit non ?

*R* : Il a juste dit non. [...] » (Secrétaire de la CPDP sur le projet Montagne d'or, décembre 2019)

Ainsi, l'industriel semble considérer le public avec défiance, ce qui complique sa coopération avec la commission particulière et fait obstacle à sa transparence envers le public – pourtant cruciale pour établir une relation de confiance. Il apparaît mal préparé à cet exercice. La CNDP mentionne qu'il apparaît effrayé par les opposant-es au projet bien qu'aucune agression physique ne soit connue. Le refus de la CMO de se rendre sans escorte policière dans le village amérindien de Terre rouge pour une rencontre avec les autorités coutumières pourtant inscrite à l'agenda par la CPDP est reprise comme un symbole de mépris, mais aussi de méconnaissance du territoire par les opposants. Différentes personnes rencontrées durant le travail de terrain en Guyane expliquent avoir eu la sensation que l'industriel ne s'attend pas à une forte opposition et manque de préparation : « *la Compagnie Montage d'Or, surtout au début, ils sont arrivés un petit peu, je pense, avec leurs gros sabots en pensant que tout était joué d'avance et qu'en tant que grosse compagnie minière ça allait être facile* » (Chargé du programme Forêts de WWF France en Guyane, novembre 2019). En entretien, que cela soit par des interlocuteur-rices se positionnant en faveur ou défaveur de la mine, le projet est à plusieurs reprises décrit comme « mal ficelé » et le maître d'ouvrage comme un mauvais communicant<sup>223</sup>. Comme

---

<sup>223</sup> Ces affirmations ne font toutefois pas l'unanimité auprès des personnes, en faveur de la mine, que nous avons rencontrées. Par ailleurs, il y a un intérêt des entreprises minières à se démarquer de la CMO afin de ne pas y être assimilées.

l'illustre l'exemple cité par la Secrétaire de la CPDP, il manque de transparence à différentes reprises durant le débat et accueille les critiques avec hostilité, ce qui lui est reproché par la CNPD (CNDP, 2018 ; CPDP sur le projet Montagne d'or, 2018).

La quasi-absence de partisan·es du projet lors du débat contribue enfin à construire la CMO comme une grande entreprise isolée. De nombreux·ses acteur·rices politiques et économiques, notamment la CTG et la FEDOMG, critiquent la tenue d'une procédure de débat public qui n'est pas complètement et uniquement guyanaise (CTG, 2017 ; Présidente de la FEDOMG, octobre 2019). Iels joignent des cahiers d'acteurs à la plateforme de la CPDP, mais investissent peu les réunions. Les individus s'affirmant publiquement en faveur du projet, représentés dans d'autres espaces par des acteurs institutionnels tels la CTG, sont peu présents. Plusieurs personnes favorables au projet, rencontrées en entretien, justifient cette absence par l'ambiance houleuse qui aurait intimidé les partisan·es. On estime par exemple que la CPDP aurait dû s'assurer d'une présence numériquement égalitaire entre pro et anti Montagne d'or. Les impressionnantes manifestations organisées par des opposant·es amérindien·nes, parfois au son des tambours, créent l'exaspération, voire la crainte. L'un des membres de la CNPD note ainsi que l'industriel apparaît « effrayé » par le « *déploiement de force de la part d'opposants* » (Membre de la CPDP sur le projet Montagne d'or, novembre 2019).



Figure 19. Manifestation contre Montagne d'or à Saint-Laurent-du-Maroni<sup>224</sup>

La CNPD estime néanmoins que le débat n'était pas « *particulièrement conflictuel* » au regard de son expérience (bilan page 2) et que la participation en ligne des soutiens au projet est également faible. Ce

<sup>224</sup> Source : Gueugneau, 2018.

sont les principes de fonctionnement du débat public et son appropriation par les acteur·rices contestataires qui ne sont pas acceptés, comme en témoignent ces extraits d'entretien :

*« le fameux débat public, biaisé par quelques manifestants violents. Et les gendarmes se croisant les bras, c'est ça aussi qui est navrant. Tout le monde peut s'exprimer, mais il y a la manière. Et puis ce ne sont pas les minorités violentes – on n'est pas à Leningrad en 1917 hein, il ne faut jamais l'oublier – qui doivent impressionner les autres au point de les inhiber, quels qu'ils soient »* (Élu du conseil municipal de la commune de Saint-Laurent-du-Maroni, décembre 2019).

*« Je pense que c'est important effectivement d'informer les gens, [...] de répondre ça et là à des questions, c'est important. Car ça a un impact sur la vie des gens qui sont à côté, etc. Bon ça c'est important. Mais de statuer sur le projet en fonction des éléments qui ont remonté, des questions qui ont été posées, ou de l'inquiétude des gens pendant les débats, ça je trouve ça n'importe quoi »* (Présidente de la FEDOMG, octobre 2019).

Autrement dit, l'acculturation au débat public (Sadran 2007) pose des difficultés au patronat et à nombre d'élu·es. Et en conséquence, l'industriel se trouve particulièrement isolé durant le débat public.

La réticence du maître d'ouvrage à l'organisation du débat et la défiance dont il fait preuve dans cet espace accentuent la méfiance d'une bonne partie du public quant à sa disposition au dialogue et à la transparence. Ce résultat est d'autant plus problématique que le discours de la mine responsable s'inscrit dans le registre éthique. Son comportement durant le débat public où il apparaît *« peu perméable aux préoccupations de la population »* décrédibilise sa prise au sérieux de l'impératif participatif auprès d'un public déjà méfiant (CNDP 2018a, p. 77). En tant que dispositif non contraignant, la mine responsable fait face à beaucoup de scepticisme. L'industriel ne parvient pas à démontrer qu'il s'agit d'un instrument de territorialisation et d'écologisation allant au-delà du communicationnel.

### ***5.3. Des dispositifs de consultation et de concertation dépourvus de pouvoir décisionnel***

Du 29 juin au 28 juillet 2017 a lieu une enquête publique<sup>225</sup> sur la demande d'AOTM de la CMO concernant l'exploitation d'or alluvionnaire sur le site Bœuf mort<sup>226</sup> situé sur l'une de ses concessions. Cette enquête ne porte pas directement sur les travaux miniers relatifs à Montagne d'or qui vise l'exploitation d'or primaire. Néanmoins, tout concessionnaire se doit d'exploiter l'or présent sur sa concession si bien que la CMO permet à un prestataire d'exploiter l'or alluvionnaire en échange de 10 % de la production. En parallèle, l'industriel se consacre aux activités de recherche et à la préparation de son projet d'exploitation du gisement primaire. L'enquête publique est vivement critiquée à plusieurs égards. Le choix des dates en plein été alors que nombre d'habitant·es de la Guyane sont en vacances

---

<sup>225</sup> Enquête publique portant sur demande d'ouverture de travaux miniers concernant l'exploitation d'or secondaire par la société Montagne d'or ex-Sotrapmag sur la concession n° 215 (C02/46) de Paul Isnard au lieu-dit bœuf mort sur la commune de Saint-Laurent-du-Maroni.

<sup>226</sup> Le toponyme bœuf-mort renvoie à de précédentes heureuses trouvailles par des orpailleur·ses, dont les célébrations ont justifié l'abattage d'un bœuf (Mestre & Rostan, 2017, p. 48).

en dehors du territoire est considéré comme une entrave à une large participation du public. Ces dates font écho au choix de période d'autres enquêtes publiques sur des sujets polémiques, telle celle concernant l'octroi des deux PER à la CMO en juillet 2015. Selon Or de question, ce choix est « *probablement* » une manœuvre de la DEAL pour « *limiter les contributions citoyennes contradictoires* » (Or de question, 2017 b). Or de question critique également le fait que le dossier ne soit consultable hors de la mairie de Saint-Laurent-du-Maroni qu'après avoir médiatisé ce manquement. Les opposant·es, Or de question en tête, se saisissent de la tribune que fournit l'enquête pour diffuser leurs revendications contre le projet industriel. Iels s'opposent à la demande d'AOTM faisant l'objet de l'enquête. Le commissaire enquêteur disqualifie immédiatement les expressions négatives vis-à-vis de la demande, arguant comme le maître d'ouvrage qu'il s'agit de deux dossiers différents, tandis que les opposant·es refusent cette tentative de « saucissonnage ». Le mouvement d'opposition communique sur l'enquête et permet au grand public de participer en proposant de générer des réponses exprimant l'opposition à la demande d'AOTM destinées au commissaire-enquêteur. Des milliers d'avis négatifs parviennent donc à ce dernier, mais ne sont pas reflétés dans l'avis du commissaire, preuve pour les associations du « *mépris de l'avis des citoyens* » (Or de question, NatureRights, et al., 2017). Le choix du commissaire-enquêteur focalise également la critique. Il reprend effectivement directement dans son avis les arguments du maître d'ouvrage. Il justifie par exemple le projet au regard du fait que « *Les impacts résiduels sur l'environnement après la mise en œuvre des MRI (Mesures de Réduction d'Impacts) sont "nuls ou faibles"* » (Seraphin, 2017), à la consternation des associations. Sans revenir davantage sur cette enquête en particulier<sup>227</sup> et sur l'instrument en général (discuté au chapitre 3, partie 4.3.), nous pouvons en conclure que ses impacts en termes d'écologisation, de territorialisation et de concertation sont quasi nuls.

La CNDP décide d'organiser un débat public en Guyane sur le projet Montagne d'or en septembre 2017 après sa saisine par France Nature Environnement (cf. sous-partie précédente). Comme mentionné page X, cet instrument n'est pas un dispositif propre au gouvernement de la mine, mais prévu par le code de l'environnement pour des projets aux forts impacts sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire. Une commission particulière, constituée de cinq membres, est désignée. De novembre 2017 jusqu'à l'ouverture du débat ont lieu des rencontres pré-débat entre les membres de la CPDP et différentes parties prenantes. Des milliers de documents informatifs – dossiers du maître d'ouvrage, synthèse, fiches techniques, dépliants... – sont distribués, notamment lors de séances de tractage dans l'espace public. Du 7 mars au 7 juillet 2018 sont organisées quatorze réunions : cinq réunions publiques générales, six ateliers thématiques, une rencontre avec les autorités coutumières, deux séances d'auditions à huis clos avec différentes parties prenantes. La plateforme internet est visitée presque

---

<sup>227</sup> Le préfet autorise par arrêté les travaux en décembre 2017. Les associations Guyane Nature Environnement et Maïouri Nature Guyane saisissent alors le tribunal administratif de Cayenne pour demander l'annulation de l'arrêté préfectoral portant autorisation d'ouverture des travaux miniers. Le juge leur donne raison et annule l'arrêté en février 2019 (Tribunal administratif de la Guyane, 2019). Il est jugé illégal pour deux raisons. Tout d'abord, l'autorité environnementale ne dispose pas de l'autonomie requise pour formuler un avis indépendant sur le projet en cause. En effet, l'avis environnemental sur la demande est rendu par la vice-directrice de la DEAL. Or la DEAL est sous autorité du préfet et le dossier est instruit par la DEAL. Ensuite, le juge rejoint l'accusation de tentative de fragmentation des procédures. Il estime que l'exploitation alluvionnaire et primaire constitue un seul projet et que l'étude d'impact devrait prendre en compte le projet de mine industrielle (« projet » est ici entendu par le juge au sens du point III de l'article L122-1 du code de l'environnement légiférant sur l'évaluation environnementale).

6000 fois : 232 avis, 211 questions, 184 commentaires, et 16 cahiers d'acteurs y sont déposés. Deux expertises complémentaires sont exigées par la CNDP pour pallier les lacunes du dossier du maître d'ouvrage constitué par la CMO. Durant « *un processus très long et très difficile* » (Secrétaire de la CPDP sur le projet Montagne d'or, décembre 2019), des allers-retours ont lieu entre l'industriel et la CPDP afin d'améliorer la qualité de l'information transmise au public. De manière générale, une information riche, peu technique et contradictoire est produite. La participation au débat sur Montagne d'or est jugée importante par la commission. Les critiques exposées précédemment y sont amplement développées. S'il s'agit d'un instrument de participation citoyenne fortement institutionnalisé de gouvernement de la critique, le débat offre bien un espace de problématisation ouvert à des stratégies militantes de publicisation de discours critiques. Il s'inscrit dans les trois dimensions de la soutenabilité étudiées ici.

Avec cet instrument, l'État reconnaît au public son droit à être informé et à éclairer la décision. Pour autant, aucun pouvoir décisionnel ne lui est accordé. S'il permet une bonne information et participation et une certaine délibération, la dimension d'*empowerment* manque à l'instrument, comme précédemment discuté (chapitre 3, partie 4.4). À la suite du débat par la CPDP concluant qu'« *il est clair que le projet divise les Guyanais* » (CNDP 2018a, p.78), la CMO lui apporte quelques modifications. Celles-ci réduisent certains impacts sur l'environnement sans pour autant revoir « *ses objectifs et caractéristiques essentielles* » (CMO 2018b). Dans ces conditions, cette révision ne répond pas à la majorité des critiques exprimées et « *n'apporte aucune réponse aux recommandations de la Commission* » (CNDP 2018c). Comme dans le cas de l'enquête publique, aucune disposition légale n'assure la prise en compte du fait que les opinions exprimées sont très largement majoritaires. Et non seulement rien ne garantit cette prise en compte, mais rien dans le cadre légal de la régulation de la mine ne la permet. Ainsi, bien qu'une consultation du public soit prescrite dans le cadre des demandes de renouvellement de concession faites par la CMO, rien n'autorise l'instruction à la prendre en compte.

La CMO détient des titres de concessions dont son projet dépend, mais qui arrivent à échéance en 2018. Pour mémoire, ce titre minier, qui équivaut plus ou moins à un titre foncier, permet un accès exclusif au gisement. Il ne permet pas de mener les activités physiques d'exploitation (relatives à l'extraction, au traitement, au stockage des déchets, au transport, etc.) qui sont régulées plus tardivement, essentiellement via l'instruction d'autorisations environnementales pour les activités/installations relevant des autorisations d'ouverture de travaux miniers (AOTM) et des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). La CMO dépose sa demande de renouvellement fin 2016. Un autre instrument participatif, prévu dans le cadre du renouvellement des titres, intervient quelques mois après le débat public. Une consultation en ligne est organisée en novembre-décembre 2018 durant trois semaines. Dans cette version minimaliste de la participation du public, celui-ci peut émettre des observations écrites sur internet. Presque 19 000 messages sont envoyés, dont seuls 6 sont favorables au projet. Tout comme le débat public, cette arène participative est séparée de l'arène décisionnaire. Là encore, aucun pouvoir de décision n'est accordé au public. En fait, on est même dans le cas inverse. La consultation est certes une étape obligatoire, mais la décision de renouvellement de titre ne peut la prendre en compte. En effet, les critères d'attribution d'une concession, fixés par décret, sont



uniquement d'ordres technique et financier. On le constate à la lecture du rapport d'instruction<sup>228</sup> de demande de prolongation des concessions de la Compagnie Montagne d'or écrit par le service instructeur local, la DEAL Guyane. La DEAL y fait un bilan de ces deux étapes de consultation, mais rappelle les critères qu'il lui incombe de prendre en compte (DEAL 2019). L'acceptabilité du projet n'en fait pas partie. Elle indique que les « *avis sur les aspects environnementaux et les risques industriels devront être pris en compte lors de l'examen des demandes d'autorisations environnementales et de réalisation des travaux miniers* » (p. 21), étape arrivant des années plus tard. Sur le plan écologique, seule l'absence de passif environnemental du demandeur est requise à ce stade. Cette condition n'a aucune conséquence pour le cas d'une entreprise comme la CMO dont c'est le premier projet. La prise en considération des problématiques écologiques et de maîtrise des risques est ainsi repoussée tandis que les critiques ne pouvant faire l'objet d'évaluations prévues par la loi, telle l'« *absence de consensus territorial ou national sur le principe de l'exploitation des mines d'or* » (p. 21), ne sont simplement pas commentées. En résumé, l'instrument réglementaire fixant les critères d'octroi d'une concession vise essentiellement à juger de la capacité du demandeur à extraire le métal de manière efficace au vu de l'état du gisement. Il ignore la question de l'opportunité du projet vis-à-vis du territoire, de son acceptabilité par la population ou de l'intérêt à extraire la ressource visée. Ainsi, si l'on met en œuvre des instruments participatifs qui pourraient théoriquement permettre une certaine écologisation, démocratisation et territorialisation de la mine, l'instrumentation législative et réglementaire l'exclut en pratique. À ce stade, la régulation de la mine est verrouillée dans un registre technico-financier.

Néanmoins, la CMO n'obtient pas la prolongation de ses concessions, car l'exécutif stoppe la procédure en 2019. La demande de prolongation doit être examinée par la commission des mines en octobre 2019. Suite à la publication du dossier dans la presse, nous savons que la DEAL formule un avis favorable au dossier. Les élu-es étant favorables au projet, le risque que la commission se prononce en faveur du renouvellement est élevé. Ses participant-es apprennent le jour même de la préfecture que l'examen du dossier Montagne d'or est reporté au motif qu'une expertise juridique complémentaire serait attendue. Le dossier ne sera plus mis à l'ordre du jour de la commission consultative locale qui n'aura donc jamais l'occasion de s'exprimer sur le dossier. Ainsi, l'exécutif intervient à la dernière minute pour empêcher le passage du dossier en commission. Bien que consultatif, passer outre un avis supposé exprimer l'opinion du territoire, dont l'avis de la collectivité territoriale, poserait un problème de légitimité considérable pour l'État central. L'on pourrait d'ailleurs émettre une hypothèse similaire concernant le débat public. Passer outre une telle opposition, largement relayée par les médias, est une décision dont la légitimité est défaillante. Si rien n'oblige légalement à la prise en compte des opinions exprimées, cela ne signifie pas qu'il n'a pas d'impact sur la décision. Le problème d'un point de vue démocratique est toutefois que le degré de prise en compte du débat est laissé à l'appréciation du gouvernement – et donc soumis à des considérations propres au contexte politique. Ce dernier paraît en effet important dans la prise de décision de l'exécutif.

Suite aux déclarations d'opposition au projet, l'État refuse par rejet implicite d'accorder la prolongation des concessions demandées par la CMO. La CMO conteste cette décision auprès du Tribunal

---

<sup>228</sup> L'avis n'est pas rendu public, il est néanmoins « fuité » et publié sur le site du média *Médiapart* (DEAL Guyane, 2019).

administratif de Cayenne. Dans sa décision de décembre 2020, basée sur le code minier, le juge accorde six mois à l'État pour octroyer les concessions. Dans un communiqué de presse commun en date de février 2021, la ministre de l'Écologie, le ministre des Outre-mer et la ministre déléguée à l'Industrie confirment leur rejet du projet et le dépôt par l'État d'un recours contre la décision du tribunal (Pompili, Lecornu, & Pannier-Runacher, 2021). La décision est néanmoins confirmée par la Cour d'appel de Bordeaux. En effet, le demandeur remplit bien les conditions prescrites par la loi : les critères techniques et financiers sont remplis par l'industriel<sup>229</sup>.

\*

\*\*

L'étude du cas Montagne d'or et de l'instrumentation mobilisée avant d'obtenir le droit d'accéder aux ressources aurifères démontre que cette dernière ne permet pas de prendre en charge les problèmes liés au déficit de soutenabilité du projet. Le SDOM ne permet pas d'éviter une destruction environnementale importante que le gouvernement finira lui-même par déclarer inacceptable. La mobilisation de l'instrument communicationnel de la mine responsable ne parvient pas à rassurer l'opposition, d'autant qu'il nécessite l'instauration d'un rapport de confiance que la CMO échoue à mettre en place. Les mesures de « responsabilité » prévues par le porteur restent vagues, de faible dimension et ne répondent pas substantiellement aux critiques. Enfin, les procédures de consultation ne mènent pas une concertation avec le public, celles-ci n'ayant aucun impact formel sur les décisions. En résumé, ces instruments ne permettent pas de gouverner la mine en prenant en compte ses impacts socio-environnementaux. Les logiques du gouvernement de la mine restent verrouillées dans un registre technico-économique. Notre hypothèse selon laquelle ces instruments ancrés dans un référentiel de durabilité ne changent pas les représentations sous-jacentes au régime minier est donc confirmée.

---

<sup>229</sup> Cette décision est confirmée par la cour administrative d'appel de Bordeaux en 2021. En 2022, suite à la saisine de FNE et de GNE, le Conseil constitutionnel déclare inconstitutionnel le renouvellement de concessions sans prise en compte de l'environnement (car contraire à la charte de l'environnement). Cette décision devrait légitimer le refus de l'État de renouveler les concessions Montagne d'or.

## Conclusion

Montagne d'or est tout d'abord défini comme une opportunité bénéfique pour le territoire, notamment en mobilisant le régime discursif de la mine responsable et en mettant en avant les difficultés économiques et la faiblesse des infrastructures de la Guyane. Son cadrage est borné à un registre technico-économique et sa définition d'opportunité pour le territoire est produite par des élites locales dans le cadre d'arènes discrètes. Les déclarations de soutien du ministre de l'Économie E. Macron dans les médias marquent un tournant dans la trajectoire du projet en amenant le projet dans l'espace public.

Un mouvement d'opposition, tout d'abord local, se constitue alors. Un important travail de publicisation du projet est fourni via le déploiement d'un répertoire d'actions pluriel, la mobilisation d'acteur·rices aux ressources médiatiques plus importantes et le recadrage est effectué. Le recadrage du projet repose sur différents processus de problématisation. D'une part, le projet est attaqué sur ses justifications inscrites dans le registre technico-économique. D'autre part, il est constitué en menace, en une constellation de problèmes sur les plans écologique, sanitaire, social, culturel, moral et politique. Le conflit autour de Montagne d'or est l'occasion pour les parlementaires de critiquer la politique de l'exécutif qui privilégie les multinationales au détriment de l'intérêt général. En outre, la forêt guyanaise est de manière croissante évoquée comme « l'Amazonie », mobilisant le récit définissant cet espace tropical comme un « bien commun de l'humanité ». Le recours au registre éthique et la mobilisation du symbole de l'Amazonie comme enjeu de survie de la planète concourent à accentuer la dramatisation du récit anti Montagne d'or. Ce faisant, le projet de « méga-mine » est érigé en symbole de destruction environnementale à grande échelle. Le projet devient un problème de réputation, de crédibilité pour l'exécutif vis-à-vis des Français·es, mais également de la communauté internationale. Ces éléments permettent de le mettre à l'agenda politique de l'exécutif.

Ce dernier s'approprie le symbole qu'est devenu Montagne d'or. Le rejet du projet est assimilé à une démonstration de la capacité et de la volonté de l'exécutif à agir en faveur de l'écologie. Les différentes déclarations publiques, leurs auteur·rices et les moments politiques choisis pour les formuler montrent que de manière très claire, Montagne d'or est non seulement devenu une question d'écologie, mais que la définition du projet semble désormais s'y réduire. Le projet minier n'est plus qu'un problème écologique. Deux éléments sont ici significatifs : le ministère de l'Économie, pourtant en charge des mines, ne se prononce pas publiquement sur le sujet. Lors du débat à l'Assemblée nationale, c'est le ministre de l'Écologie et non de l'Économie qui vient représenter le gouvernement. Les chefs de l'exécutif et les ministres de l'Écologie et leurs secrétaires d'État s'emparent du sujet et en font un sujet environnemental et non plus économique. Par ailleurs, c'est l'ensemble des autres thématiques associées au conflit qui disparaissent. La controverse sur Montagne d'or est protéiforme et touche par exemple aux questions du développement économique de la Guyane et des droits des communautés autochtones. Ces questions, propres au territoire guyanais, ne sont pas thématisées, tandis que la justification écologique, qui s'intègre dans l'action publique nationale, est mobilisée.

Enfin, l'analyse de l'instrumentation appliquée à Montagne d'or vient confirmer que si des instruments ancrés dans le référentiel de soutenabilité existent, ils en portent une définition vidée de sa substance et

ne peuvent permettre de gouverner ces enjeux. Ces instruments s'assimilent ainsi à des dispositifs du mode de régulation sociale du secteur discuté au chapitre théorique : l'endogénéisation de la critique est contrainte par l'objectif de développement du secteur. Le changement dans l'instrumentation ne vient pas transformer les logiques cognitives et normatives sous-jacentes au cadre de régulation du secteur. Les règles régissant concrètement l'accès aux ressources minières ne sont pas ou peu bousculées. Cette faiblesse de l'instrumentation s'explique en partie, comme le démontre la première section du prochain chapitre, par la quasi-absence de politique minière en Guyane et les renoncements répétés à réformer le code minier, faute de portage politique. Le conflit autour de Montagne d'or acte l'échec des dispositifs d'action publique permettant de réguler la mine au regard de l'impératif de soutenabilité. Le constat que la loi ne permet pas de refuser un projet minier pour des raisons environnementales dans sa globalité dès le moment de l'octroi des titres, soit bien avant l'étape tardive des demandes d'autorisations portant sur les travaux miniers, vient rappeler que le code minier ne répond pas aux impératifs de durabilité contemporains. Si sa réforme est motivée par divers facteurs, le « problème » de Montagne d'or vient la remettre sur l'agenda politique.



CHAPITRE 5 – CHANGER POUR QUE RIEN NE CHANGE ? LE  
GOUVERNEMENT CONTEMPORAIN DE LA MINE, ENTRE  
INTÉGRATION DE LA CRITIQUE ET MAINTIEN DES  
LOGIQUES SECTORIELLES

## Introduction

Au chapitre 2, nous avons vu que l'exploitation aurifère participe à la construction du territoire guyanais, en particulier dans ses dimensions spatiale, économique et dans la structuration sociopolitique des différents groupes de population. Durant un premier cycle de l'or, allant de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et se terminant à la Seconde Guerre mondiale, le secteur aurifère prend une place dominante dans l'économie. La production chute radicalement pendant plusieurs décennies avant de reprendre dans les années 1980. Durant le premier cycle, les producteurs sont essentiellement de petits orpailleurs, au regret du pouvoir colonial qui souhaite une industrialisation du secteur. Cette tendance se maintient à la relance de la filière, mais cette fois des acteurs industriels investissent en Guyane. Des campagnes d'exploration sont menées. L'industrialisation tant attendue par les acteurs étatiques depuis la période coloniale semble enfin se profiler.

Alors que le secteur minier est relancé, les questions de durabilité montent en puissance. L'État environnemental agit en Guyane, notamment avec la création de zones de conservation. Le territoire, défini comme « *au cœur de [la] stratégie de biodiversité* » de la France (Macron, 2018), présente des enjeux environnementaux exceptionnels. Le premier projet de mine industrielle à voir le jour, le projet Iamgold (voir chapitre 3, partie 2), rencontre cependant des oppositions importantes. Alors que l'État soutient l'industrialisation du secteur depuis les débuts de l'exploitation aurifère, les contestations écologiques, qui se font entendre durant le Grenelle de l'Environnement, persuadent l'exécutif de s'opposer au projet. Il est rejeté par le président Nicolas Sarkozy en 2008.

En parallèle, le cadre de régulation de la mine évolue pour intégrer des injonctions contemporaines. Il est davantage adapté au secteur guyanais sans que cette forme de territorialisation ne soit associée à un partage de pouvoir entre échelles régionale et nationale. Des espaces d'information et d'expression du public ou des « parties prenantes » sont créés dans la mouvance de l'impératif délibératif (Blondiaux & Sintomer, 2002). L'administration des dossiers miniers se rapproche de l'administration de l'environnement, avec une restructuration des services étatiques centralisés et déconcentrés. Un schéma départemental soutient le secteur aurifère tout en interdisant les activités minières dans certaines zones, pour des raisons environnementales. Les chapitres 3 et 4 montrent toutefois les limites de ces dispositifs et d'une traduction édulcorée des enjeux de soutenabilité dans l'instrumentation du gouvernement de la mine. Une dizaine d'années plus tard, le projet Montagne d'or connaît un destin similaire à celui d'Iamgold. La contestation y est cependant plus vive, différemment structurée. Une fracture claire se dessine entre, d'une part, écologistes guyanais et métropolitains et représentant·es et associations autochtones, opposé·es à la mine industrielle et, d'autre part, élites politiques guyanaises et patronat local, en faveur de toute activité minière.

Ce dernier chapitre porte sur la période qui suit le conflit sur le projet Montagne d'or. Après avoir décrit le secteur minier guyanais à l'époque contemporaine, il se focalise sur l'action étatique. Il étudie notamment la réforme du code minier via la loi climat et résilience. Si elle aborde différentes thématiques (garanties pour la gestion de l'après-mine, durcissement de la répression dans le cadre de

la lutte contre l'orpaillage illégal<sup>230</sup> ...), notre focale ici porte sur les articles modifiant la régulation de l'accès aux ressources minérales non énergétiques.

Une première partie explore l'une des caractéristiques du gouvernement du secteur aurifère, l'absence de mobilisation importante de la part des politiques au niveau national pour les questions minières. Elle s'interroge sur le rôle et les suites des missions interministérielles envoyées par différents gouvernements lors de situations de crise. Elle revient également sur la longue trajectoire de la réforme du code minier, maintes fois remises à plus tard. Elle est toutefois remise à l'agenda au moment du conflit sur Montagne d'or. Même si tous les décrets d'application ne sont pas encore publiés, elle semble cette fois devoir aboutir. La réforme accompagne un travail de réflexion et de prise de position du gouvernement. L'exécutif est sommé, suite au rejet de Montagne d'or, d'explicitier sa politique sur la mine guyanaise. Un consensus autour de l'opportunité de l'industrialisation de la mine se dessine alors. La conscience du fort potentiel de conflit sur les mines industrielles en Guyane résulte dans la résolution de ne soutenir que des mines de taille moyenne ou petite. La deuxième partie du chapitre s'intéresse à ce positionnement et à la démarche cherchant à éviter la publicisation et problématisation de la mine industrielle.

La troisième partie s'interroge sur le recadrage, effectué par certain·es acteur·rices, de l'industrialisation comme participant à l'écologisation de la mine. Elle examine les progrès en termes de prise en compte de l'environnement permis par la réforme et le portage politique de cette dernière par le ministère de l'Écologie. La quatrième section s'intéresse aux évolutions en termes de territorialisation, entre recherche d'ancrage des projets au territoire, essentiellement dans une logique économique, association des élu·es et refus de partager le pouvoir décisionnel sur les questions minières. Ce chapitre se termine sur l'étude de ce paradoxe : alors que la question minière mobilise peu les politiques au niveau national, que l'or n'est pas considéré comme un métal stratégique et que le manque de soutenabilité du secteur est problématique, comment peut-on expliquer que les gouvernements continuent d'affirmer leur soutien au secteur aurifère ?

---

<sup>230</sup> Renforcement du cadre pénal et création de nouvelles infractions.



## Introduction : le secteur aujourd'hui

Avant d'entrer dans le vif du chapitre, un résumé sur l'état actuel de la filière s'impose<sup>231</sup>. Depuis la reprise du secteur dans les années 1990 (cf. chapitre 2, partie 2.6), il se compose de trois types d'entreprises : des petites exploitations, des entreprises de taille moyenne et des grands groupes internationaux ou juniors. On compte une quarantaine de petites entreprises, dont certaines appartiennent aux mêmes propriétaires<sup>232</sup>. Elles sont toutes mécanisées bien qu'on les qualifie souvent d'artisanales. Elles produisent la majorité de l'or extrait. Il s'agit d'or alluvionnaire, traité par gravimétrie, un procédé mécanique. Ces petites entreprises travaillent dans le cadre des AEX. Elles emploient de quelques personnes à une vingtaine de salarié·es (Larroutou, 2021, pp. 13-14). Les personnes travaillant sur les sites d'exploitation sont principalement surinamiennes et brésiliennes contrairement aux employé·es d'Auplata ou des grandes entreprises qui sont en majorité guyanais·es (ibid., p. 19).

Les entreprises de taille moyenne forment la deuxième catégorie d'exploitations. Ces cinq entreprises<sup>233</sup> détiennent les concessions historiques (ainsi que la CMO), des PEX et des AEX. Le nombre d'employé·es maximal de ces entreprises de taille moyenne est de 80 personnes, mais certaines emploient très peu de personnel·les. En 2019, la moitié de ces six entreprises ne produit en effet pas d'or. L'autre moitié exploite presque exclusivement des gisements alluvionnaires, utilisant essentiellement les mêmes méthodes que les artisan·es (ibid., pp. 14-15). Auplata, qui emploie 80 personnes, fait figure d'exception. Depuis 2020, elle fait fonctionner la seule usine de traitement aurifère au cyanure de Guyane sur le site de Dieu-Merci, sur la commune de Saint-Élie. Les autres entreprises de taille moyenne produisant de l'or n'ont pas recours à la cyanuration, mais se distinguent tout de même des petites entreprises dans les processus de traitement. Au contraire de ces dernières qui traitent le minerai uniquement sur le chantier, elles le traitent également en usine. Le minerai est lavé, traité par gravimétrie, passe à travers différents concasseurs, un concentrateur, etc., ce qui permet d'obtenir des taux de rendement plus élevés. Grâce à ces processus semi-industriels, on passe alors d'un taux de récupération de l'or de +/- 25 % à environ 40 %.

Enfin, plusieurs grands groupes internationaux ou sociétés minières « junior » sont présents en Guyane. Ces entreprises investissent environ 10 millions d'euros par an pour leurs travaux d'exploration (ibid., p. 15). Parfois, comme dans le cas de la CMO, de grandes entreprises détiennent elles-mêmes des titres. Elles travaillent toutefois souvent en partenariat avec les moyennes entreprises locales. Ces dernières détiennent déjà des titres miniers et ont procédé aux premières prospections. Pour les sociétés étrangères, il s'agit de pouvoir démarrer plus rapidement le projet et donc de s'assurer des investissements, la plupart étant cotées en bourse. Pour les entreprises guyanaises, il s'agit de passer des accords avec de grandes entreprises possédant les capacités financières et techniques nécessaires aux activités d'exploration de grande ampleur. Dans le cadre de ces accords, les partenaires locaux peuvent habituellement exploiter l'or alluvionnaire du site, parfois également un peu de primaire. Si les

---

<sup>231</sup> Sur ce sujet, voir le mémoire de master de Flora Farruggia (2019).

<sup>232</sup> Le nombre d'AEX par entreprise étant limité à trois, certain·es opérateur·rices multiplient les entreprises afin de pouvoir travailler davantage de périmètres.

<sup>233</sup> Il s'agit d'Auplata Mining Group, la Compagnie minière Boulanger (CMB), la Compagnie minière Espérance (CME), la Société minière de Saint-Élie (SMSE) et l'Union minière de Saül (UMS).

recherches sont concluantes, l'objectif est de créer une nouvelle société entre le partenaire local et l'entreprise d'exploration, cette dernière recevant la majorité des bénéfices. Comme le résume le directeur de Ressources Reunion, filiale de la junior canadienne Reunion Gold, « *ils ont le terrain et le potentiel et nous on a une expertise et l'argent, donc chacun valorise ou utilise ce que l'autre a pour une valorisation commune* » (Directeur de la filiale guyanaise de Reunion Gold, novembre 2019). Autrement dit, les entreprises guyanaises de taille moyenne ont un intérêt dans les grands projets miniers et l'industrialisation du secteur. Il arrive ainsi que ce soient les entreprises guyanaises qui aillent à l'étranger chercher ces compagnies minières aux moyens plus importants (Présidente de la FEDOMG, octobre 2019). À l'heure actuelle, ces grandes entreprises ne produisent pas d'or.

Les figures 20 et 21 ci-dessous, extraites du rapport interministériel rédigé en 2021 indiquent la localisation des titres et les zones connaissant une activité de production au 31 décembre 2019 :

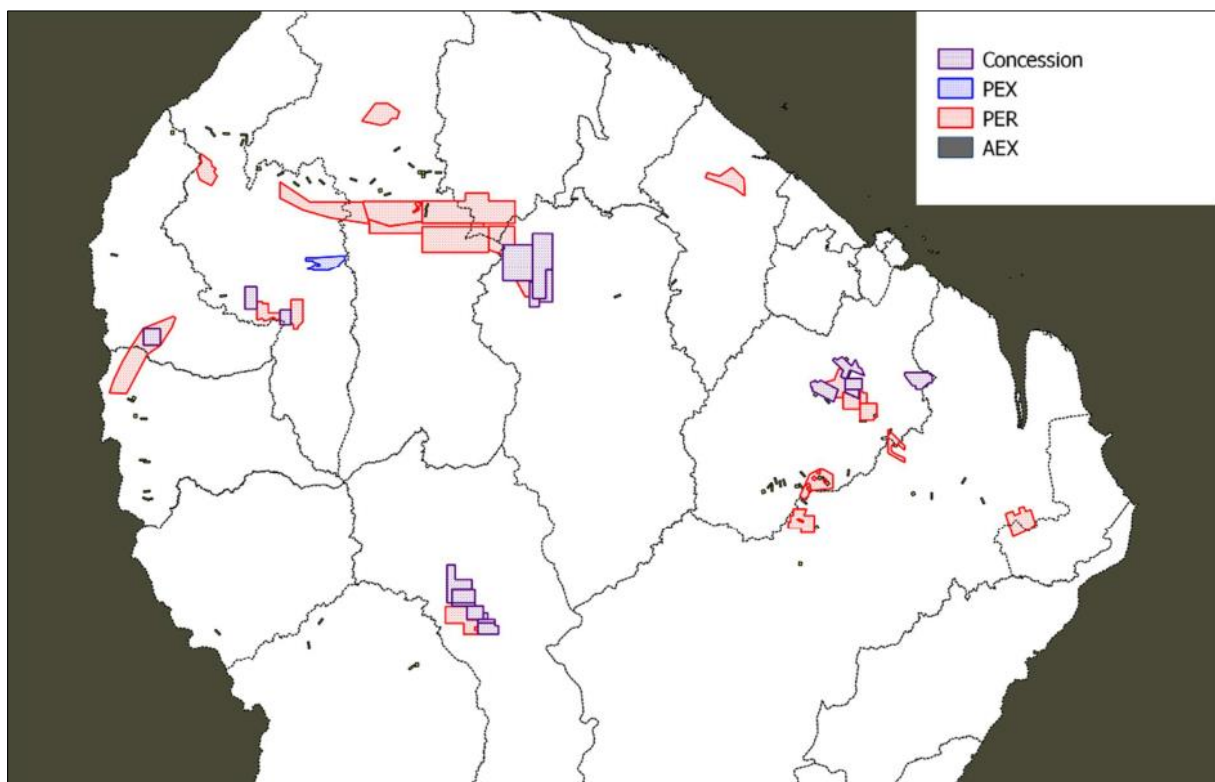


Figure 20. Empreinte des autorisations et des titres miniers valides au 31 décembre 2019<sup>234</sup>

<sup>234</sup> Source : Larrourou, 2021, p. 16.

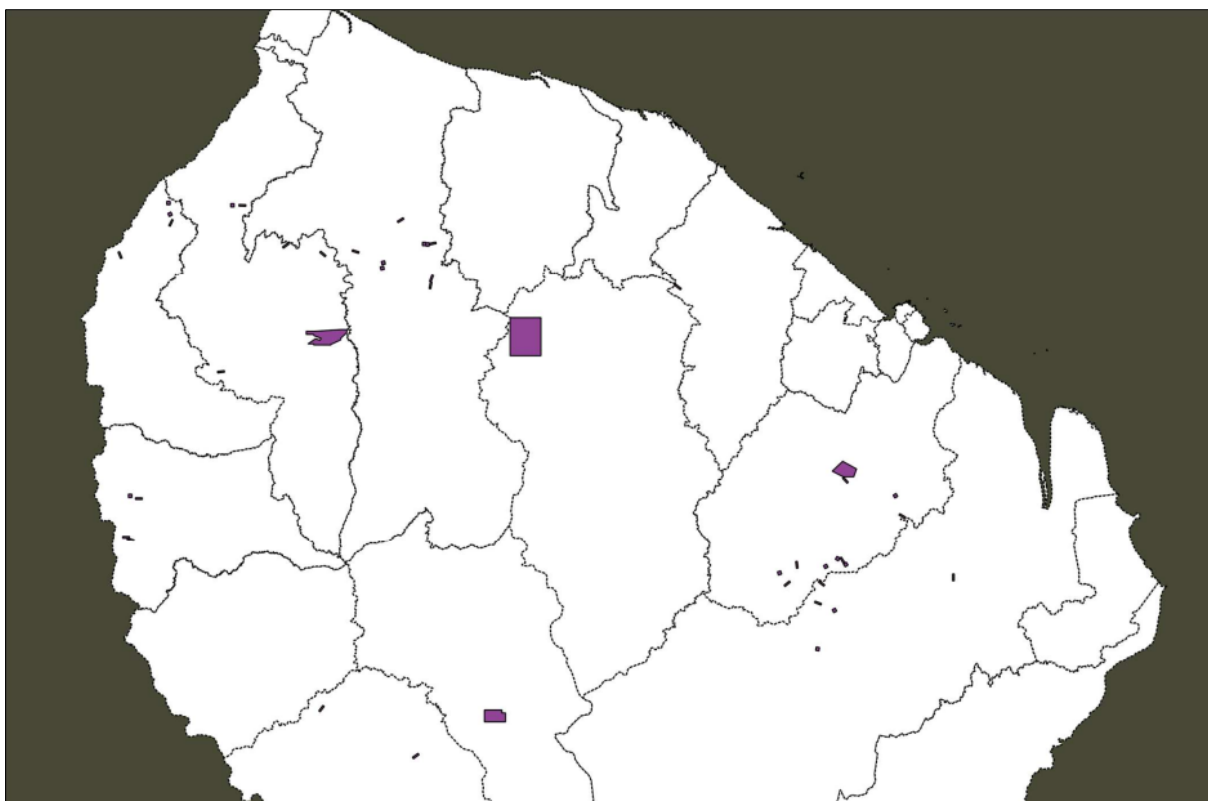


Figure 21. Sites ayant une activité de production en 2019<sup>235</sup>

Dans la plupart des cas, il n’y a pas d’exploitation sur les périmètres concernés par des titres miniers comme l’illustrent les cartes ci-dessus. Au 31 décembre 2019, on compte 73 AEX, 20 PER, 3 PEX en cours de validité, et 19 concessions valides ou en cours de prolongation<sup>236</sup> (Larrourou, 2021, p. 16). Toutefois, la production<sup>237</sup> est réalisée par 39 entreprises, dirigées par 26 personnes, dans le cadre de 3 concessions, 1 PEX et 41 AEX. En outre, des campagnes d’exploration sont menées sur environ six sites (ibid., p. 17). Si Montagne d’or est le projet d’exploitation le plus avancé dans sa trajectoire, les PER actuellement valides et la présence de grandes entreprises indiquent l’existence de projets industriels. Leur concrétisation suppose toutefois que différents éléments soient réunis, dont des résultats de campagnes d’exploration positifs<sup>238</sup>, une stratégie économique de la maison mère priorisant l’exploitation du gisement par rapport à d’autres activités, et un soutien de l’État rassurant les investissements.

En effet, les entreprises s’interrogent sur ce que la position du gouvernement : est-il encore possible de monter un projet minier en Guyane ? Comme le note un haut fonctionnaire du Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD), l’opposition de l’exécutif à Montagne d’or appelle à une prise de position, à une explicitation de la ligne politique :

<sup>235</sup> Source : ibid.

<sup>236</sup> Au 31 juillet 2023, on compte 84 AEX, 6 PER en cours de validité, 12 concessions valides, 6 dont le statut est en cours de modification (source : Camino, 2023).

<sup>237</sup> En 2019, la production légale est de 1,18 tonne d’or.

<sup>238</sup> Dans la grande majorité des cas, les campagnes d’explorations concluent qu’il ne serait pas économiquement rentable d’exploiter le gisement.

*« Au-delà des suites que connaîtra ce dossier, cette séquence a soulevé de nombreuses interrogations, avec une question principale : l'État est-il opposé au projet Montagne d'or tel qu'il a été proposé ou, plus fondamentalement, est-il opposé à tout "grand projet minier" en Guyane ? Une clarification de la position de l'État est attendue à la fois par les acteurs de la filière aurifère et par les associations de protection de l'environnement » (ibid., p. 21).*

Or l'État n'est pas un acteur doté d'autonomie et disposant d'une volonté propre. Les décisions étatiques sont prises par des acteur·rices, comme l'illustre le cas Montagne d'or : ce n'est pas l'État qui s'y oppose, mais bien le président de la République et une partie du gouvernement et de l'administration. L'État est composé d'une multitude d'acteur·rices aux représentations cognitives et normatives variables, de personnes aux diverses sensibilités et intérêts, hiérarchisant les enjeux de gouvernement de manières différentes. En conséquence, la prise en charge d'un problème public et les décisions politiques sont contingentes à de multiples facteurs (Henry, 2021, p. 22). La prise de position de l'exécutif sur le cas de Montagne d'or découle d'arbitrages liés au contexte politique. Le cadrage du projet minier par les oppositions le construit comme une épreuve de crédibilité pour l'exécutif, opportunité dont il se saisit pour démontrer le volontarisme de son action environnementale. En conséquence, cette décision d'affirmer une opposition au projet est contingente au contexte du conflit socio-environnemental, mais ne préfigure pas d'un rejet global de la mine ni même de la mine industrielle. L'affirmation d'un positionnement sur l'ensemble du secteur s'avère bien plus complexe. Les derniers gouvernements peinent en effet à construire une position et à mettre en œuvre la politique qui en découle.

## **1. La mine (guyanaise), un sujet qui mobilise peu les politiques au niveau national**

Lors des entretiens menés en Guyane, une question posée à la majorité des personnes rencontrées était : « Diriez-vous qu'il y a une politique minière claire en Guyane ? ». Dans la majorité des cas, la réponse est négative. Il nous semble que si les derniers gouvernements affirment leur soutien à la mine, ces déclarations peinent effectivement souvent à se traduire en actions concrètes. La question du portage politique des questions minières est abordée en deux parties. Tout d'abord, il s'agit de s'intéresser à une modalité de gouvernement dont la répétition nous a étonnée, l'envoi de haut·es fonctionnaires lors de situations de crises. Cette section interroge le rôle politique de ces missions. Elle revient ensuite sur la réforme du code minier et les différents arrêts qu'elle a connus, arrêts s'expliquant en grande partie par un manque de mobilisation des dirigeant·es métropolitain·es pour la mine.

### ***1.1. Un soutien étatique qui peine à se concrétiser en actions politiques de développement du secteur minier. La mission interministérielle, instrument de gouvernement de l'action ?***

Contre l'idée que l'action publique est conçue de manière à amener des solutions à des problèmes, de nombreux travaux se sont intéressés aux limites de la rationalité des acteur·rices à l'origine des

politiques publiques ou du rôle déterminant de la non-décision dans l'action (Bachrach & Baratz, 1963; Cohen, March, & Olsen, 1972; Kingdon, 1984). L'étude de l'action de l'État en matière de politique minière indique également une réflexivité limitée des acteur·rices. Alors que depuis les années 2000 des permis pour des projets industriels sont accordés, c'est uniquement en cas de conflit que l'exécutif se penche sur la question de leur opportunité et des contours d'une politique minière. Ainsi, en 2006, sous le gouvernement de Dominique de Villepin et la présidence UMP de Jacques Chirac, la ministre de l'Écologie Nelly Olin et le ministre de l'Industrie François Loos commandent un rapport sur le projet Iamgold<sup>239</sup> « *compte tenu des réactions locales* » qu'il suscite (Guillet & Balland, 2006, p. 1). Deux hauts fonctionnaires du Conseil général des mines et de l'Inspection générale de l'environnement sont dépêchés en Guyane afin d'examiner de plus près le projet. Celui-ci est déjà bien avancé et son porteur attend la délivrance d'AOTM et d'ICPE. La procédure est stoppée et la mission est envoyée en Guyane. Cette dernière émet des recommandations que l'entreprise prend en compte. Elle dépose un nouveau dossier, comportant des améliorations dans la prise en compte de l'environnement qui ne parviennent toutefois pas à calmer la contestation. À la fin de l'année 2007, une seconde mission interministérielle est alors diligentée en Guyane par le ministre de l'Écologie Jean-Louis Borloo et la ministre de l'Intérieur et des Outre-mer Michèle Alliot-Marie, sous le deuxième gouvernement de François Fillon et de la présidence UMP de Nicolas Sarkozy. Le principe de cette mission est formulé lors du Grenelle de l'Environnement où le projet est discuté. La mission doit émettre un avis sur les suites à donner au projet et « *formuler des propositions en vue de l'élaboration d'une politique minière rénovée en Guyane, s'inscrivant dans une stratégie de développement durable de ce territoire* » (Allain, Hirtzman, & de Chalvron, 2008, p. 37). Le rapport sort en janvier 2008 et bien qu'il ne préconise pas le rejet du projet, le président affirme son opposition.

Une décennie plus tard, c'est le projet Montagne d'or qui occasionne l'envoi d'une mission interministérielle à l'initiative du ministre de l'Écologie Nicolas Hulot, du ministre de l'Économie Bruno Le Maire et de la ministre des Outre-mer Annick Girardin, sous le second gouvernement d'Édouard Philippe et sous la présidence LREM d'Emmanuel Macron. Il incombe aux quatre hauts fonctionnaires dépêchés en Guyane à l'été 2018 d'analyser les enjeux socio-économiques et environnementaux de la mine industrielle en Guyane. Le rapport n'est pas rendu public. En septembre 2019 un délégué à la coordination des projets miniers en Guyane est placé auprès du Préfet. Un ingénieur général du corps des mines, membre du CGE, est envoyé par le ministre de l'Économie, la ministre des Outre-mer et la ministre de l'Environnement, désormais Élisabeth Borne, afin d'assurer la promotion et la structuration d'une « *filière minière industrielle responsable* ». Il doit identifier les freins à son développement et des manières de débloquer la situation. Le travail du haut fonctionnaire reste cantonné à des arènes discrètes. Enfin, en janvier 2021, sous le gouvernement Jean Castex, la ministre de l'Écologie Barbara Pompili, le ministre des Outre-Mer Sébastien Lecornu et la ministre chargée de l'Industrie Agnès Pannier-Runacher décident d'une nouvelle mission pour penser l'accompagnement d'une filière aurifère responsable.

Pour résumer, quatre missions interministérielles sont envoyées en Guyane sur le sujet minier et produisent quatre rapports publiés en 2006, en 2008, 2018 et 2021. En outre, un membre du CGE est envoyé à Cayenne en 2019 afin de travailler à la structuration de l'industrie minière. Alors que l'on

---

<sup>239</sup> Sur le projet Iamgold, voir la partie 3.2 du chapitre 3.

reproche à l'exécutif un manque de volontarisme et l'absence de ligne politique claire – selon les acteur·rices, un manque d'action en faveur du développement du secteur ou un déficit de la prise en considération de l'environnement – l'envoi de haut·es fonctionnaires apparaît comme un instrument de gouvernement des crises. Ceux-ci incarnent l'État et servent à prouver sa volonté d'agir. Par leur présence, l'intérêt de l'exécutif pour la question minière en Guyane et sa prise au sérieux des intérêts en jeu sont démontrés. Au-delà de la dimension symbolique de cet instrument se pose la question de l'impact concret de ces missions. Le rapport de 2006 porte uniquement sur le projet Iamgold. Ses recommandations ont un impact sur le dossier de l'industriel, celui-ci y apportant des modifications. Toutefois, il ne recommande en aucun cas l'annulation du projet, tout comme celui de 2008, or c'est bien cette décision qui est prise par le président Nicolas Sarkozy. Au-delà du sort de ce projet particulier, nous questionnons les conséquences de telles missions sur l'action publique portant sur la mine. Le rapport de 2021 est trop récent pour évaluer ses conséquences, celui de 2018 est resté confidentiel. Nous nous penchons donc sur le rapport de 2008.

Dans ses conclusions, la mission recommande un positionnement étatique clair concernant une politique minière. Les membres de l'opposition au projet Iamgold, pour mémoire composée de nombreux·ses élu·es contrairement à la contestation contre Montagne d'or, estiment que la gestion étatique des dossiers de protection environnementale et de développement économique fonctionne « *au coup par coup* » (Allain et al., 2008, p. 29). Ce constat rejoint le diagnostic établi par les trois hauts fonctionnaires selon lequel le conflit autour du projet Iamgold découle d'une « *incohérence* » de l'action publique (ibid., p. 6). Celle-ci faillit à définir la vocation de la zone située autour de la Montagne de Kaw où s'implanterait le projet. Une succession de décisions « *appuyées tour à tour sur deux orientations distinctes, même parfois contradictoires* » engendre une situation paradoxale (ibid., p. 6). D'une part, on structure cette zone comme un espace d'exploitation minière. En 1994, l'État lance un appel d'offres auprès d'entreprises minières suite à des prospections menées par le BRGM, acteur public ; en 1995, les premiers permis d'exploration sur Camp Caïman sont accordés ; en 2004, la société CBJ-Caïman SAS obtient une concession sur le site,... En parallèle, la totalité des marais et de la montagne de Kaw sont inscrits en zone ZNIEFF en 1991 ; une réserve naturelle est créée en 1997 à proximité immédiate du site du projet minier ; l'ensemble des marais de Kaw et une partie de la Montagne de Kaw sont classés en réserve naturelle nationale ; etc. (ibid., pp. 6-7). Autrement dit, « *deux politiques ont été menées en parallèle sur une même entité de territoire, mais sur des « parcelles » différentes* » (ibid., p. 8). Il y aurait, parmi l'ensemble des personnes rencontrées, un consensus sur la nécessité pour l'État d'engager une réflexion sur la mine et sur le développement durable au vu de la richesse des écosystèmes guyanais, de son sous-sol et du contexte socio-économique.

La mission estime qu'un obstacle à la définition d'une politique minière réside dans le « *manque cruel de références scientifiques synthétisées et d'études prospectives globalisées* » (ibid., p. 29). Il s'agit d'améliorer les connaissances scientifiques pour évaluer les impacts biologiques, d'approfondir l'inventaire des ressources minières et d'améliorer la connaissance du secteur minier afin de mieux comprendre ses enjeux – autrement dit de rendre cette socionature gouvernable (Scott, 1998) via un processus de « centralisation » (Whitehead et al., 2007) (voir partie 3.2.1 et 3.2.2 du premier chapitre). Elle appelle à la révision de la réglementation s'appliquant à la mine, notamment la fiscalité, et au foncier

– le fait que 90 % du sol guyanais appartienne à l'État est en effet soumis à diverses critiques sur le territoire. Elle préconise également de meilleures garanties pour la protection de l'environnement (notamment en termes de réhabilitation), des mesures d'accompagnement de la filière et un schéma d'orientation minière pour la Guyane. L'État instaure bien ce dernier, le SDOM, supposé éviter le mode de gestion « au coup par coup » qui lui est reproché et devant donner une meilleure visibilité aux opérateurs (voir partie 3 du troisième chapitre). En outre, la révision de la fiscalité applicable localement, conseillée dans le rapport, est également rapidement mise en œuvre.

Par la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 est intégré un nouvel article au code général des impôts. Comme mentionné au chapitre 3, il instaure une taxe sur la production d'or qui revient à la CTG et à l'organisme chargé de l'inventaire, de la valorisation et de la conservation de la biodiversité en Guyane. Ce dernier, devant répondre à la recommandation d'améliorer la connaissance de la biodiversité guyanaise, n'est cependant pas créé, si bien que l'ensemble de la taxe revient à la CTG (Larroutou, 2021, p. 37). La fiscalité appliquée à la mine reste toutefois un élément de discordance. L'insuffisance des retombées économiques pour le territoire, au centre des arguments des opposants au projet Montagne d'or, découle notamment des faibles revenus engendrés par les redevances et les taxes. Cette critique de la fiscalité est cependant portée par un spectre d'acteurs plus large que la contestation contre Montagne d'or, en particulier par de nombreux élus. Le rapport de la mission interministérielle de 2021 recommande ainsi toujours un changement de régime fiscal (ibid., p. 40). Autrement dit, il y a bien la mise en place d'une taxe, mais celle-ci paraît largement insuffisante. En outre, la majorité des autres mesures préconisées ne sont pas mises en place – par l'État ou autre –, le sont de manière très partielle ou rencontrent des difficultés empêchant l'atteinte de l'objectif fixé.

Par exemple, le Pôle Technique Minier de Guyane (PTMG) est créé en 2010 pour accompagner les artisans afin d'améliorer leurs pratiques et leur connaissance du cadre réglementaire. D'abord structure de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI), le PTMG est rattaché à la CTG en 2016. Il est financé par un programme FEDER et des fonds propres de la CTG. Son équipe est constituée de trois profils : un géologue, un ingénieur de l'environnement, un ingénieur des mines. Mais lors de notre travail de terrain en Guyane en 2019, différents interlocuteurs nous expliquent que depuis au moins deux années, seul le premier poste est pourvu. En entretien, les difficultés de fonctionnement du PTMG sont souvent pointées du doigt, en particulier son manque de personnel. La situation ne semble pas évoluer par la suite si l'on en croit le rapport de la mission interministérielle de 2021 pointant que « *le PTMG a aussi vu diminuer sa capacité d'action pour l'accompagnement des entreprises de la filière* » (Larroutou, 2021, p. 23). Afin de caractériser la filière et de soutenir sa structuration, la FEDOMG, la Direction du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, le Conseil régional, l'Association pour la Gestion de la Formation des Salariés des PME et la CCI commandent un Contrat d'étude prospective à l'École des Mines d'Alès. Celui-ci est publié en 2010, mais ne fait l'objet d'aucune évaluation (Thomassin et al., 2017, p. 17). Un comité de pilotage est mis en place en 2016 à la préfecture de Guyane afin d'en formuler une version actualisée. À notre connaissance, ce projet n'est pas mené à terme. Ainsi, le déficit d'information sur la filière aurifère identifié en 2008 est à nouveau pointé dans le rapport de 2021. En 2011, le projet de grappe d'entreprise ORkidé remporte l'appel à projets « Grappe

d'entreprises » lancé en 2011 par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar). ORkidé tente de promouvoir la profession à travers des actions de communication. Elle organise des expositions ou présente la filière lors d'interventions en milieu scolaire. Elle travaille également à l'amélioration des pratiques des artisan-es et à la structuration du secteur. La grappe d'entreprise cesse toutefois ses activités après une dizaine d'années d'activités.

Ainsi, les actions en faveur du développement de la mine et de la mise en place d'une politique minière peinent à se mettre en place et à se maintenir. Par ailleurs, elles ne sont pas, pour la plupart, mises en œuvre par l'État directement, mais par d'autres institutions privées et publiques. En résumé, les mesures préconisées dans le rapport interministériel de 2008 demandé par le gouvernement sont peu reprises par son commanditaire et ses successeurs. La délégation de hauts fonctionnaires en Guyane fonctionne essentiellement comme un instrument de gouvernement de crise. Il s'agit également pour l'exécutif d'incarner un État surplombant qui vient se positionner dans un rôle d'arbitrage entre différents intérêts locaux. Les hauts fonctionnaires rencontrent en effet l'ensemble des parties prenantes, soit des dizaines de personnes, et les auditionnent afin d'entendre leur analyse de la situation. Ils prennent note de leurs doléances avant de trancher en faveur de certaines positions formulées dans les rapports sous forme de recommandations. Par ailleurs, la mission incarne, de par sa thématique, une idée de conciliation entre l'ensemble des acteur·rices : il s'agit d'exploiter des mines respectueuses de l'environnement et des enjeux sociaux du territoire. La faible transformation des préconisations en mesures concrètes et menées à leur terme s'explique notamment par l'absence de portage politique de la question minière au niveau national.

## *1.2. De la difficulté de réformer le code minier*

Le manque de portage politique s'incarne particulièrement dans la trajectoire de la réforme du code minier, reportée durant de longues années. À plusieurs reprises, elle est annoncée puis reportée alors que l'obsolescence du code minier est régulièrement critiquée. Cette sous-section revient sur cette trajectoire.

L'ensemble des règles constituant les principes orientant la régulation de la mine date du XIX<sup>e</sup> siècle. Elles sont codifiées en 1956. Le cadre législatif de la mine métropolitaine évolue ensuite peu jusqu'aux années 1990. Différentes dispositions sont modifiées en 1994, permettant une certaine modernisation. La loi du 21 avril 1998 portant extension partielle et adaptation du code minier aux DOM vient inscrire le cadre de la mine guyanaise dans le code minier national (voir la première partie du chapitre 3). L'année suivante, la loi relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation est adoptée. Elle permet une meilleure prise en charge des dommages entraînés par la mine et de renforcer la responsabilité de l'opérateur·rice durant l'après-mine. La législation est recodifiée, pour la seconde fois, en 2011, c'est-à-dire qu'un « nouveau » code minier est créé. Il s'agit essentiellement d'une réorganisation du code<sup>240</sup>. Cette « réforme » est critiquée, notamment parce qu'elle ne respecterait pas la Charte de

---

<sup>240</sup> Elle est menée par ordonnance, comme l'y habilite la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (art. 92).



l'environnement ni les engagements européens et internationaux de la France (Gossement, 2011, p. 63). Autrement dit, le régime politique de la mine serait insuffisamment chamboulé pour répondre aux défis contemporains.

Les controverses autour du gaz de schiste remettent la question de la réforme du code minier à l'agenda (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022). L'ensemble des politiques semblent s'accorder sur la nécessité de revoir le code minier de manière approfondie. Dans ce contexte, la ministre de l'Écologie Nathalie Kosciusko-Morizet commande en avril 2011 à l'avocat Arnaud Gossement un rapport sur le cadre législatif de la mine, notamment concernant l'évaluation environnementale, l'information et la participation du public dans l'objectif de réformer le code. A. Gossement conclut sur « *la nécessité de procéder à une réforme plus large que celle qui peut être menée à droit constant* » au vu des « *carences désormais inacceptables du droit minier* » et invite à différentes mesures afin d'améliorer la protection environnementale et la participation du public (Gossement, 2011, p. 359). Le gaz de schiste est interdit en juillet 2011, tandis que le rapport Gossement, publié en octobre en fin de mandat du président Sarkozy, reste finalement sans suite (Chailleux, 2015, p. 286).

L'année suivante, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault commande le juriste Thierry Tuot, haut fonctionnaire de la Cour des Comptes, pour élaborer la réforme. Un groupe de concertation est créé à la fin de l'année 2012. Il regroupe différentes parties prenantes : associations environnementales, opérateur·rices, associations travaillant sur l'après-mine, collectivités territoriales ... L'administration se voit alors « dépossédée » de la réforme : « *Monsieur Tuot avait exclu les administrations de son travail, c'est simple. [...] il avait décidé qu'on était là en observateurs, et on avait tout juste le droit de répondre aux questions* » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022). Si la démarche semble négativement perçue par l'administration, elle est bien accueillie par des associations environnementales : « *[Thierry Tuot] ne voulait pas avoir un débat préempté par les administrations. Il voulait que la parole soit libre et que l'on puisse aborder la réforme globale du code minier. C'est rare de réformer un code globalement, cela pose des questions délicates, et en fait il voulait libérer la parole* » (Juriste à FNE, mars 2022). Une première phase de concertation se conclue sur les grandes orientations à donner au futur code minier, qui se concentrent autour des trois enjeux d'écologisation, de concertation et de territorialisation. Ces orientations mettent l'accent sur la participation du public, visent la prise en compte, « *dès les procédures d'instruction des titres miniers, [de] la protection de l'environnement, la sécurité des travailleurs et la sécurité publique* », préconisent une fiscalité bénéficiant davantage aux territoires et des mesures particulières pour intégrer les spécificités des outre-mer (Tuot, 2013). Répondant à la demande des opérateur·rices minier·es, les procédures doivent être simplifiées et plus courtes. Une fois ces orientations validées par le gouvernement, le conseiller d'État est alors responsable de la rédaction de la réforme. C'est uniquement à ce stade que l'administration centrale est invitée à réagir au processus et à observer le travail du groupe de concertation. À la fin de l'année 2013, une proposition de nouveau code minier est soumise au gouvernement. L'essentiel des principes du code minier est retenu tandis que des nouveautés sont intégrées afin de prendre en compte les problématiques évoquées. Toutefois, le nouveau code n'est jamais adopté.

En 2014, les ministères de l'Écologie et de l'Économie changent de direction et ce faisant, la réforme portée par Thierry Tuot disparaît de l'agenda politique. Le ministre de l'Économie Emmanuel Macron se concentre sur l'initiative mine responsable tandis que la ministre de l'Écologie Ségolène Royal aurait « planté la réforme », préférant se focaliser sur la COP21 qui a lieu en novembre – décembre 2015 (Juriste à FNE, mars 2022). En parallèle, le bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques de la DGALN, mécontent de la méthode Tuot et en désaccord avec une partie de ses propositions, parvient à se ressaisir du dossier :

*« Nous on a retravaillé sur le projet en reprenant le travail du Conseil d'État, mais en le modifiant [...] Donc nous ce qu'on s'est attaché à faire à ce moment-là, c'est corriger. On a consulté [...]. Et sur la base de cet ensemble de consultations, on avait proposé un texte qui n'a pas été présenté au Parlement parce que le gouvernement de l'époque – donc ça devait être Emmanuel Valls<sup>241</sup> si mes souvenirs sont exacts – n'a pas voulu. Il n'a pas voulu avoir à gérer un problème politique ... c'était donc au début 2016... considérant que c'était à la fin de la mandature, etc. Enfin pour des raisons politiques que je n'ai pas à détailler ici, que je n'ai même pas connues, on nous a juste dit "on ira pas". Et c'est à ce moment-là qu'Emmanuel Macron, qui était ministre de l'Économie jusque l'été 2016, nous a dit "on va quand même essayer de passer certains éléments, le sujet le mérite". Et c'est ce qui a conduit à la proposition de loi Chanteguet qui était directement issue de nos travaux. Alors remodelé par les députés parce qu'ils se sont approprié le sujet [...]. Et cette partie-là n'a pas prospéré parce qu'on était à la fin de la mandature » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).*

La proposition de loi, portée par le député PS Jean-Claude Chanteguet, découle donc des travaux du bureau de la Politique des ressources minérales non énergétiques et des travaux dirigés par Thierry Tuot et d'un remaniement en Commission du développement durable de l'Assemblée nationale. La proposition de loi portant adaptation du code minier au droit de l'environnement est adoptée à l'Assemblée en janvier 2017, quelques mois avant l'élection présidentielle, mais le Sénat ne l'étudiera pas et le projet de réforme, déjà revu à la baisse, en reste là.

Emmanuel Macron est élu président en mai 2017. La loi Hulot, qui interdit l'exploitation d'hydrocarbures à partir de 2040, est l'une des promesses de sa campagne et est donc passée en priorité la même année. Afin de développer la géothermie, le gouvernement modifie ensuite par ordonnance les dispositions relatives à l'exploration et l'exploitation de l'énergie géothermique du code minier<sup>242</sup>. Par contre, le sujet de la réforme du cadre législatif s'appliquant aux ressources non énergétiques du sous-sol disparaît, dans un premier temps, de l'agenda. La métropole n'est plus un pays minier et le sujet peine à mobiliser. D'après l'ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non

---

<sup>241</sup> Emmanuel Valls est Premier ministre du 31 mars 2014 au 6 décembre 2016. Son successeur et dernier Premier ministre sous la présidence de François Hollande est Bernard Cazeneuve, jusqu'au 10 mai 2017.

<sup>242</sup> Par habilitation de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, art. 67.

énergétiques à la DGALN, la montée des oppositions aux grands projets industriels et infrastructurels dans un contexte mondialisé où l'on peut facilement s'approvisionner en métaux à l'étranger, alors que les gisements facilement accessibles en métropole sont largement épuisés, a pour conséquence que l'on ne cherche plus à développer l'activité minière depuis les années 1980 - 1990. Pour les gouvernements, la thématique est épineuse politiquement et n'est plus considérée comme prioritaire. Cette époque marque la fin des investissements publics visant à promouvoir l'exploitation du sous-sol<sup>243</sup>. On bascule alors essentiellement vers une politique de l'après-mine et de garantie des approvisionnements sur les marchés internationaux.

En outre, l'or n'est pas un métal considéré comme stratégique. La question de la sécurisation de son approvisionnement n'est pas considérée comme un enjeu politique : *« parce que la contribution économique de l'or à l'activité économique est assez modeste, si vous regardez à quoi est utilisé l'or [...] on extrait de l'or uniquement pour créer de la valeur. Enfin pour l'essentiel. [...] C'est ce qui fait que les choses sont compliquées en Guyane »* (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022). Le fait que l'exploitation minière est très actuelle en Guyane ne suffit ainsi pas à la mettre au centre de l'attention politique, tandis que *« le sujet politique au sens politicien du terme était sur les questions énergétiques »* :

*« Le grand drame des projets miniers c'est qu'on a laissé la législation minière sur le bord de la route. [...] tout simplement parce que ce n'était pas une préoccupation politique. [...] Il a fallu effectivement ce regain d'intérêt qui s'est traduit par quelques opérateurs qui se sont intéressés au domaine minier métropolitain ces dernières années pour que cela soit un sujet. Et en Guyane, tant qu'on était dans les permis de recherche, cela passait un peu sous les radars. Les petites activités minières étaient sous les radars parce que gérées localement. Et le sujet est revenu de manière significative lorsqu'on a revu émerger un nouveau grand projet minier. Enfin d'une taille supérieure au Camp Caïman<sup>244</sup>. Ça a de nouveau mobilisé. C'est de nouveau devenu visible sur le plan politique national, c'est devenu un sujet de politique nationale comme l'avait été Camp Caïman. Mais décuplé par le contexte général qui a forcément évolué : la prise de conscience de la fragilité de la forêt amazonienne, la lutte contre le changement climatique, tout ça, la préservation de la biodiversité sont devenues des thèmes qui sont beaucoup plus forts qu'ils ne l'étaient dans les années 2000. Ils étaient déjà présents, mais ça l'est devenu encore plus. Pour de bonnes raisons au demeurant »* (ibid.).

Ainsi, la réforme est à la fois régulièrement promise – en particulier depuis que le sous-sol métropolitain fait à nouveau l'objet d'intérêt pour des sociétés minières ; que l'objectif de transition énergétique, très consommatrice en métaux, gagne en puissance ; qu'un processus de sécurisation de la problématique de l'approvisionnement en métaux est activé par des institutions nationales et européennes – et régulièrement abandonnée faute de portage politique sur le moyen terme. Le conflit autour de Montagne

---

<sup>243</sup> Sur cette thématique, voir Chailleux, 2022.

<sup>244</sup> Notre interlocuteur fait ici référence au projet Iamgold, voir partie 3.2 du troisième chapitre.

d'or la remet toutefois au centre de l'attention. L'impopularité du projet ouvre une fenêtre d'opportunité pour s'atteler à un projet de réforme mené notamment en invoquant la nécessité d'éviter de futurs projets similaires.

La réforme est ainsi relancée, cette fois avec davantage de succès, par la ministre de l'Écologie Barbara Pompili. En 2020, le projet de loi<sup>245</sup> portant réforme du code minier et habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit minier est présenté pour avis au Conseil National de la transition écologique (CNTE). Le CNTE vote en faveur du projet. La réforme n'est toutefois finalement pas votée en tant que projet de loi indépendant, mais est introduite via la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, couramment appelée loi climat et résilience.

La loi climat et résilience, supposée traduire des propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat organisée en octobre 2019, porte sur des thématiques très diverses. Le projet de loi est déposé en février 2021 à l'Assemblée nationale, avec alors deux articles portant sur la mine. Ceux-ci sont revus, étoffés et complétés durant la trajectoire du projet de loi<sup>246</sup>. De mars à juillet 2021, le texte de loi, dans ses versions successives, est travaillé, discuté et remanié dans différentes commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, en séance publique et en commission mixte paritaire. En tout et pour tout, trois séances publiques portent sur les articles modifiant le code minier<sup>247</sup>. Après discussion en séance publique, un texte est adopté en juillet dans les deux chambres du Parlement. La loi est promulguée le 22 août 2021<sup>248</sup>.

Les articles 65 et 67 – 81 de loi climat et résilience modifient le code minier. La réforme est en partie justifiée par la ministre de l'Écologie B. Pompili par la nécessité d'éviter de nouveaux cas de projets miniers similaires à Montagne d'or :

*« Avec l'ancienne rédaction du code minier, un projet comme la Montagne d'or pouvait être mis en œuvre. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles nous sommes, aujourd'hui, en train de travailler à une nouvelle version de ce code : il faut que, à l'avenir, grâce à de nouveaux outils juridiques, ce type de projet ne puisse plus être mis en œuvre »* (Sénat, 2021, p. 5176).

Elle l'est également au vu de la nécessité qu'il y aurait à favoriser l'extraction minière en France malgré un contexte de controverses défavorable :

*« De mon point de vue, ce temps consommé entre 2012 et même un peu avant et entre 2021, cela n'a pas été du temps perdu. Cela nous a permis de peaufiner quelque chose qui à mon avis répond mieux aux enjeux – alors je le dis d'autant plus que je l'ai*

---

<sup>245</sup> Le projet de loi est disponible ici <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-36417-projet-loi-code-minier.pdf> au 10 juillet 2023.

<sup>246</sup> Il s'agit des articles 20 et 21 (chapitre 3, titre 2) du projet de loi n°3875 (Assemblée nationale, 2021b).

<sup>247</sup> Les 7 et 9 avril à l'Assemblée et le 17 juin 2021 au Sénat.

<sup>248</sup> Des députés de l'opposition saisissent le Conseil constitutionnel au motif, notamment, que cette loi priverait de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (Conseil constitutionnel, 2021). Une partie de la loi est alors retoquée.

*rédigé, donc je ne suis pas totalement objectif, c'est clair – mais je crois sincèrement qu'on a bien progressé. En tout cas, moi-même et mes équipes à l'époque on a été assez insatisfaits des différents projets... Sur le fond... par rapport à l'objectif qui était de comment on fait dans ce pays pour donner accès à des ressources d'intérêt patrimonial. Pour donner le maximum de chances de pouvoir accéder à des ressources d'intérêt patrimonial, je vais le dire comme ça. Dans un contexte de controverses, je ne vais pas dire d'opposition » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).*

Au moment de la réforme, les projets miniers qui émergent en métropole dans les années 2010 et le projet de Montagne d'or sont tous abandonnés, après avoir, dans leur grande majorité, fait l'objet de vives contestations (Chailleux, Le Berre, & Gunzburger, 2022; Le Berre & Chailleux, 2021). La réforme est ainsi un véhicule d'institutionnalisation de certaines critiques, dans l'objectif de favoriser l'acceptabilité des projets. Elle accompagne d'ailleurs le renouvellement d'un soutien affiché par le gouvernement vis-à-vis du secteur aurifère guyanais, en particulier de son industrialisation. La prochaine sous-section s'intéresse à la construction d'un positionnement de l'exécutif quant à la politique minière, qui vient s'inscrire dans une longue tradition de soutien à la mine industrielle.



Les activités d'extraction minière ayant quasiment disparu de la métropole, la question de la mine guyanaise peine à s'inscrire dans l'agenda politique national. Il semble que mis à part en période de conflit, contre les projets Iamgold puis Montagne d'or, les gouvernements s'y intéressent peu. Les missions interministérielles viennent avant tout apaiser les tensions et démontrer la prise au sérieux de l'ensemble des intérêts en question. Toutefois, l'action étatique en matière de mine en Guyane s'illustre par ce que l'on pourrait qualifier d'un manque de réflexivité et d'actions concrètes. Les difficultés à mener à terme la réforme du code minier montrent avant tout que la mine ne mobilise pas les politiques, car elle n'est pas définie comme un sujet porteur politiquement. Toutefois, le cas Montagne d'or vient repositionner le problème minier sur l'agenda politique. La ministre de l'Écologie s'en saisit et lance la réforme tant attendue. En parallèle s'ensuit la construction d'un positionnement plus ou moins consensuel au sein du gouvernement. Celui-ci fait l'objet de la prochaine sous-partie.

## **2. La mine sera industrielle...et discrète**

Alors que les deux projets de mine industrielle les plus avancés, Montagne d'or et Iamgold, sont des échecs, que la loi Hulot interdit tout projet d'exploitation d'hydrocarbures dans les mers guyanaises malgré la contestation des élu·es et du patronat local et que très peu de ressources étatiques sont mobilisées pour soutenir le développement du secteur, les partisan·es de la mine s'inquiètent. De manière plus globale, l'ensemble des acteur·rices, pour ou contre l'industrialisation de la mine, s'interroge sur la position de l'exécutif et appelle à une clarification. Le cas Montagne d'or est-il un cas particulier ou « l'État » est-il opposé à la mine industrielle en général ? Le gouvernement va alors tout d'abord adopter un discours rassurant envers les opérateur·rices. Dans la lignée de ses prédécesseurs

depuis plus d'un siècle, et plus récemment du SDOM, il va notamment se déclarer favorable à des mines industrielles. Toutefois, il privilégie dorénavant des mines de taille moyenne et se montre défavorable à celles de grande taille à l'exemple de Montagne d'or. Une sous-section s'intéresse à l'usine de cyanuration d'Auplata, qui peut être assimilée à un projet pilote de cette ligne politique pro-industrielle à petite échelle. La préférence pour les mines de moindre taille s'explique par la volonté de diminuer les dimensions des risques associés, mais surtout d'éviter des oppositions importantes. La dernière sous-section portera sur l'intégration de l'enjeu de participation du public dans la réforme et sur la manière de concevoir la concertation dans la fabrique de la politique minière. Il s'agira là encore de montrer que le gouvernement cherche à éviter de mettre la question minière en avant dans l'espace public.

### ***2.1. Renouveau du soutien étatique à la mine guyanaise***

Le gouvernement adopte à l'automne 2019, soit quelques mois après les déclarations d'opposition de l'exécutif à Montagne d'or, un discours réaffirmant son soutien au secteur. La ministre des Outre-mer cherche ainsi à rassurer la filière lors d'une visite en Guyane en septembre 2019, soit quelques mois après les annonces d'opposition à Montagne d'or au printemps :

*« L'État n'est pas [...] bloquant sur l'or. L'annonce du refus du projet Montagne d'or, dix ans après le refus du projet Montagne de Kaw ne signifie pas que le Gouvernement est opposé au développement d'un secteur minier en Guyane, c'est tout le contraire. Il n'y a pas de moratoire sur l'orpaillage légal en Guyane » (Girardin, 2019a).*

D'après le directeur de la filiale guyanaise de Reunion Gold, détentrice de plusieurs partenariats pour des projets industriels et ayant déposé une demande pour un PER<sup>249</sup>, c'est également le discours qui est tenu à son entreprise :

*« R : On a rencontré les différents acteurs en France et ici, et tout le monde nous a conforté sur le fait que c'était une décision spécifique dans le cadre de Montagne d'or et qu'il n'était pas du tout remis en cause d'un axe de développement aurifère sur la Guyane. Donc ça nous a permis de continuer sur le terrain, on n'arrête pas comme ça. On n'a pas décidé d'arrêter et ça a dû être à peu près la même chose pour d'autres compagnies, mais je ne peux pas parler pour elles. [...]*

*Q : Quels types d'acteurs rencontrés vous ont donné des signaux positifs ?*

*R : De la part des ministères qui sont en charge de ce genre de choses. [...] L'économie et l'environnement » (Directeur de la filiale guyanaise de Reunion Gold, novembre 2019).*

C'est également comme un signe de soutien à la filière qu'est accueilli à la même période l'envoi d'un ingénieur général du corps des mines, membre du CGE. Fort d'une longue expérience dans l'industrie, il est officiellement envoyé pour débloquer la situation. Les thématiques minières ne lui sont pas

---

<sup>249</sup> D'après le registre public des titres miniers en ligne, le titre de PER Florida demandé en août 2018 par Ressources Reunion n'a jusqu'à aujourd'hui, en juillet 2023, été ni octroyé ni refusé (Camino, 2023).

inconnues, puisqu'il a passé quatre années en Nouvelle-Calédonie en tant que directeur de l'industrie, des mines et de l'énergie. Il a pour mission de développer la mine industrielle « responsable ». De par son profil et ses positions en faveur du secteur minier, le choix de cette personne n'est pas neutre : il est d'ailleurs rapidement surnommé « Monsieur Mine » par ses interlocuteur·rices. Il rencontre l'ensemble des acteur·rices du territoire, pour ou contre la mine industrielle, afin d'identifier les blocages au développement de cette dernière. Sa présence envoie un signal positif de l'État aux partisan·es de l'industrialisation, comme le souligne la présidente de la FEDOMG. À propos du travail mené par la fédération pour rassurer les entreprises internationales dont la FEDOMG craint le départ suite à l'opposition de l'exécutif au projet Montagne d'or, elle nous explique :

*« R : On essaie de les convaincre par des signaux qui sont imperceptibles. Mais on les met en avant gros comme ça pour leur montrer que malgré tout, il y a une volonté politique française, du gouvernement de voir se développer l'industrialisation minière en Guyane.*

*Q : Et de quels types de signaux est-ce que vous parlez ?*

*R : Monsieur Mine, la mise en place de Monsieur Mine en Guyane » (Présidente de la FEDOMG, octobre 2019).*

Le haut fonctionnaire doit formuler des recommandations afin de structurer la filière et de l'industrialiser, ce qui suppose également une réflexion afin de la rendre socialement acceptable. Il milite en faveur d'un programme politique en sept volets. Ce programme comprend l'amélioration des pratiques, notamment grâce à la mise en œuvre d'un Centre National de Recherche Technique sur l'or et son environnement ; la revégétalisation des sites en déshérence qui ne seront plus exploités ; l'amélioration de la traçabilité de l'or et la création d'une certification « Or de Guyane française » afin de le mettre en valeur sur le marché ; l'aboutissement de la démarche mine responsable en Guyane ; la formation de Guyanais·es aux métiers de la mine ; la création d'un dispositif permettant de remplacer des activités illégales par des activités légales ; et la création d'un musée de l'or dans l'objectif de rappeler qu'il fait partie de l'histoire de la Guyane et de communiquer de manière positive sur l'évolution des pratiques.

Ces objectifs rejoignent différentes recommandations formulées dans le rapport écrit en 2021 devant émettre des propositions pour permettre le développement d'une filière aurifère responsable en Guyane. Celles-ci paraissent également similaires à celles figurant dans le rapport interministériel de 2018 qui n'a pas été rendu public, mais qu'une personne membre du CGE nous évoque brièvement en *off*. Ceci est d'autant moins étonnant que l'un des membres du CGE ayant rédigé le rapport de 2018 est l'un des deux membres de la mission de 2021. On nous expliquera au CGE, toujours en *off* et sans plus amples détails, que le haut fonctionnaire du ministère de l'Économie refuse d'apposer sa signature au rapport de 2021, car il ne serait pas en accord avec son contenu. Le rapport rendu tardivement public, en 2023, est donc uniquement signé par l'ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts envoyé le ministère de l'Écologie. Toujours est-il que, là encore, la mission de 2021 est commanditée dans l'idée de soutenir la filière et c'est bien cet objectif que visent les différentes recommandations. Rejoignant la lignée

politique de précédentes administrations et gouvernements depuis l'époque coloniale, la position officielle promeut toujours bien la mine industrielle. Comme cela c'est le cas depuis plus d'un siècle, l'industrialisation est justifiée par le fait que les gisements alluvionnaires seraient presque épuisés. Reprenant des études indiquant un tarissement de l'or alluvionnaire à environ une quinzaine d'années, le haut fonctionnaire du CGEDD estime ainsi que « *l'avenir à terme des petites entreprises artisanales est dans l'exploitation primaire* » (Larroutou, 2021, p. 70). Il s'agit, pour sauver la filière, de s'orienter vers les gisements primaires quasiment intouchés. Le rapport insiste sur la nécessité pour le gouvernement de clarifier une politique en faveur du secteur. En particulier, sa première recommandation est de définir les « *orientations de la politique de l'État pour favoriser le développement équilibré et responsable de petites et moyennes exploitations aurifères en Guyane* » (Larroutou, 2021, p. 25).

## ***2.2. Favoriser les petites et moyennes exploitations industrielles : réduire les impacts, éviter l'attention du public***

Cette focalisation sur les petites et moyennes exploitations est, d'après cette même source, portée depuis 2018 et figure dans les recommandations du rapport publié la même année. On estime alors que la « durabilité » est conditionnée par le choix de développer de petites et moyennes exploitations. Une petite ou moyenne exploitation serait définie comme une mine dont la production annuelle est inférieure à 1,4 tonne d'or. Cet ordre de grandeur, établi « *à l'issue d'échanges sur ces questions avec de nombreux interlocuteurs, en tenant compte du potentiel estimé de plusieurs sites guyanais, et après avoir examiné la liste des projets d'exploitations aurifères envisagés à l'heure actuelle par les entreprises internationales* », autrement dit défini en discussion avec les potentiel·les industriel·les, est également présent dans le rapport de la mission interministérielle de 2021. Il est précisé que cela représente un volume cinq fois moins élevé que celui de Montagne d'or et quatre fois plus important que la production prévue de l'usine d'Auplata (abordée à la prochaine sous-partie).

Constatant les difficultés que connaît un projet minier comme Montagne d'or en Guyane et étant régulièrement critiqué pour son manque d'action et de positionnement assumé sur la mine, l'exécutif fait donc évoluer son discours. Le gouvernement construit un positionnement, avec une ligne politique qui s'affirme : « *c'est encore en cours de construction, mais sans doute qu'en deux ans le gouvernement a construit, en tout cas déjà s'est construit, une doctrine que je vais vous décrire sur ce qui est une bonne activité minière et ce qui est une mauvaise activité minière – pour reprendre un sketch connu* » (Proche des dossiers au ministère de la Transition écologique, avril 2022). Elle est ainsi résumée :

*« Alors qu'est-ce que c'est la politique minière de l'État en Guyane ? C'est de dire : il est utile, nécessaire qu'il puisse y avoir une activité minière en Guyane. [...] Elle doit être absolument compatible avec l'environnement. Et pour aller un petit peu plus loin, l'idée de l'État c'est de dire : c'est un développement minier qui doit être ancré dans le territoire. Et donc il y a en fait un modèle minier que l'on souhaite encourager et développer : c'est un modèle dit de petite mine responsable, [...] c'est des petites structures, plutôt à capitaux guyanais ou français, éventuellement qui s'allient à des*



*acteurs internationaux quand c'est nécessaire. Et qui sont des acteurs locaux du territoire, et pour lesquels on espère qu'il y aura des retombées économiques et financières sur le territoire. Et qui restent sur des périmètres miniers qui sont de petite taille, du coup qui sont assez vivants, qui vont exploiter, terminer et réhabiliter et ensuite qui évoluent. Et donc c'est l'opposé du modèle Montagne d'or qui a beaucoup fait parler, évidemment. C'est l'opposé de Montagne d'or qui est une mine géante, enfin une mine de taille très importante, avec une exploitation intensive et globalement un projet minier qui était essentiellement porté par des capitaux étrangers qui souhaitaient exploiter la Guyane. Donc c'est ça la politique minière, enfin c'est ça l'esprit de la politique minière » (Proche des dossiers au ministère de la Transition écologique, avril 2022).*

Le gouvernement se positionne en faveur de l'industrialisation tout en affirmant un démarquage important avec le modèle de mine de type Montagne d'or.

Ainsi, depuis quelques années, ce positionnement se construit : des mines industrielles oui, mais de taille dite moyenne ou petite. Derrière ce choix, il y a l'idée que seules des mines de taille réduite auraient des chances de résister à l'opposition de la société civile. Il n'y aurait pas de culture industrielle en Guyane, le risque d'opposition à tout projet industriel serait donc élevé, d'autant plus que les ONG environnementales sont particulièrement vigilantes au terrain amazonien. Le conflit Montagne d'or montre que le cadre de la mine industrielle par ses opposant·es trouve de nombreux canaux de diffusion en métropole. Il s'agit donc de construire de petits projets afin de réduire les risques d'opposition – d'autant qu'un petit projet se situe sous le seuil d'investissement fixé par la réglementation au-delà duquel la tenue d'un débat public par la CNDP devient obligatoire. Certain·es acteur·rices en faveur de la mine espèrent que si des projets de taille moyenne se développent, cela permettra de rassurer les investissements en montrant qu'il est possible de conduire des projets industriels en Guyane, et de lentement instiller une « culture de l'industrie » en Guyane afin que de futurs projets soient davantage acceptés. Un projet de taille réduite signifie également des délais de mise en œuvre réduits. Cela laisse moins de chance à l'opposition de s'organiser, nous explique-t-on en entretien en *off* au CGE. De plus, cela minimise les risques de désintéressement politique, d'après une « personne travaillant au ministère des Outre-mer » et nous partageant sa « lecture personnelle » :

*« L'enseignement que je tire des derniers projets, la Montagne d'or, la Montagne de Kaw et d'autres encore, c'est qu'il paraît globalement très complexe... Les projets industriels miniers sont des projets de temps longs, qui prennent dix, quinze ans et qui sont par essence générateur d'opposition. Voilà. Et en fait, sur des projets de temps long pouvant susciter des oppositions, on voit que globalement c'est difficile, quels que soient les changements de gouvernement, mais c'est difficile d'assurer une constante de position pour dire « on y va, on y va, on y va ». Pourquoi ? Parce qu'en France on est dans une société, et c'est bien légitime, démocratique, qui fait la place à la participation citoyenne, qui fait la place aux enjeux environnementaux, et donc sur des projets comme ça qui peuvent être très cristallins, qui créent de la controverse, et qui sont longs ! ... Qui sont longs, c'est difficile de donner aux*

*industriels de la visibilité sur dix, quinze ans. [...] le pragmatisme conduit à dire que si l'on veut pouvoir avoir dans cet esprit un peu de compromis, développer et répondre à une attente légitime des Guyanais sur le développement d'une industrie [...] pour répondre à cet enjeu-là si on pousse des grands projets je pense qu'en fait, déjà ces projets qui sortiront dans quinze, vingt ans, et nul ne peut s'engager à ce jour pour dire qu'ils vont sortir. Et donc si on veut y arriver c'est probablement en ayant une ambition plus mesurée »* (Personne travaillant au ministère des Outre-mer, avril 2022).

De par leurs délais de mise en œuvre moins importants, les « petites » mines permettraient d'accélérer le processus d'industrialisation. À ces égards, l'usine Auplata concentre des espoirs importants et est considérée comme symbolique par les partisan·es de la mine.

### ***2.3. L'usine de cyanuration d'Auplata, premiers pas d'une industrialisation à petite échelle***

Ce que l'on nomme communément le projet Auplata correspond à une usine de cyanuration appartenant à la société Auplata Mining Group (AMG). AMG exploite plusieurs mines. La vocation de l'usine est de traiter par cyanuration les rejets gravitaires qui existent déjà sur le site, c'est-à-dire de retraiter chimiquement les minerais ayant déjà été traités par gravimétrie et le minerai primaire extrait de fosses. L'usine est située à Dieu-Merci, sur la commune de Saint-Élie, centre névralgique de l'activité aurifère durant le premier cycle de l'or. Le site de production se trouve sur les trois concessions appartenant à AMG. Ces concessions datent de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Elles connaissent différents propriétaires et sont cédées à Auplata, une société d'exploitation minière guyanaise créée en 2004<sup>250</sup>, cotée en bourse depuis 2006. En 2019, Auplata fusionne avec d'autres entreprises non guyanaises et devient une filiale du groupe Auplata Mining Group. Le groupe conduit également des projets miniers au Pérou, au Maroc et en Côte d'Ivoire. Ainsi, bien qu'Auplata soit un groupe international, actuellement dirigé par un homme d'affaires congolais, beaucoup la perçoivent et la présentent comme une entreprise guyanaise. Il s'agit du plus grand producteur d'or en Guyane. Faire partie du paysage de l'exploitation minière guyanaise depuis les années 2000 semble bénéficier à son image et servir son récit d'entreprise ancrée dans le territoire. L'entreprise embauche majoritairement des Guyanais·es et suit une politique de formation, que cela soit en interne ou en soutenant la licence Valoress, créée pour former aux métiers de la mine. Ces arguments sont largement mis en avant. Ses défenseur·ses la présentent comme une entreprise guyanaise qui aurait à cœur de faire bénéficier le territoire de ses profits. Le projet de Dieu-Merci rencontre effectivement peu d'opposition, aucune mobilisation importante n'ayant lieu. Pourtant le projet est loin d'être exemplaire.

L'usine reçoit les deux autorisations nécessaires en 2015. Il s'agit d'une AOTM, portant sur l'extraction de minerai et la reprise des rejets gravitaires à destination de l'usine, et d'une ICPE, portant sur le processus de traitement dans l'usine et les infrastructures annexes. Pourtant, elle ne rentre en activité qu'à la fin de l'année 2019. Car si elle détient les autorisations nécessaires, elle peine à se mettre en conformité avec la réglementation et l'ouverture de l'usine est repoussée. La mise en production de

---

<sup>250</sup> Auplata est créé en 2004 par l'ancien directeur général de Guyanor, filiale guyanaise de la société canadienne Golden Star, qui pour rappel est alors propriétaire de la Sotrapmag.

l'usine a lieu durant notre travail de terrain en Guyane. Une certaine effervescence est palpable. Les regards sont tournés vers le projet. Le démarrage de l'usine est évoqué comme un véritable test à une potentielle industrialisation. Différents acteur·rices, tel cet industriel, considèrent qu'il peut permettre de rassurer investisseurs et population :

*« Ce qui est susceptible de créer de l'intérêt c'est la première ouverture d'une mine industrielle. Il y a le projet de Dieu-Merci, qui est un petit projet industriel, mais c'est exactement ça. Tout est là, mais c'est une petite production de 300 tonnes par jour. Là quand on parle d'un projet d'envergure c'est entre 5000 et 20000 tonnes par jour. Ce n'est pas la même échelle, mais c'est exactement le même principe d'usine. Donc ce projet va déjà avoir beaucoup d'importance. [...] Déjà voir Dieu-Merci produire, que les gens se rassurent qu'ils ne vont pas avoir des boutons partout parce qu'il y a du cyanure, ça va déjà aller dans le bon sens »* (Directeur de la filiale guyanaise de Reunion Gold, novembre 2019).

Dans le rapport de la mission interministérielle de 2021, l'auteur estime que le projet Auplata doit permettre d'acquérir de l'expérience pour la mise en œuvre de ces projets de taille moyenne (Larrouturou, 2021, p. 70). Le délégué du CGE envoyé par le gouvernement pour coordonner le secteur et permettre son industrialisation milite et s'investit pour son ouverture. L'adhésion du gouvernement n'est pas immédiate. Les ministères sont inquiets et un véritable travail de persuasion est mené. Il y aurait un enjeu important à démontrer que l'État soutient bien le secteur et autorise un projet industriel. Au ministère des Outre-mer, on nous explique : *« En fait, l'usine de cyanuration d'Auplata, c'était un petit peu le cœur de cible de la réforme, c'est à dire en fait avoir des entreprises qui ont une taille suffisamment importante pour commencer à avoir vraiment un impact favorable sur l'emploi des Guyanais, mais en impact environnemental qui reste bien maîtrisé, bien limité. »* (Personne travaillant au ministère des Outre-mer, avril 2022).

Après l'opposition au projet Montagne d'or, l'usine de Dieu-merci est perçue comme un symbole d'une possible relance du secteur. Toutefois, les difficultés d'Auplata à se mettre en conformité avec la réglementation inquiètent. Dès l'instruction des demandes d'autorisations, l'ONF émet un avis défavorable sur ces autorisations, estimant qu'Auplata n'est pas en capacité de gérer son usine en respectant la réglementation. En effet, la société détient un lourd « passif environnemental » :

*« Ils sont détenteurs des concessions minières. Sur ces concessions, ils ont à travers les activités précédentes, les activités d'extraction alluvionnaire classiques, établi un passif qui a été constaté. Passif déjà des surfaces déboisées non réhabilitées, non revégétalisées. Et en plus, tout au long de leur exploitation, on a relevé plusieurs problèmes de non-maîtrise des processus de circuits fermés, donc de gestion des eaux de lavage, des eaux de processus qui repartaient dans le milieu naturel et des problématiques aussi de mauvaise gestion des hydrocarbures, etc., etc. Je vous passe tout le cortège de constats qu'on a pu faire sur leur site. Donc tout ça pour nous était un argumentaire suffisamment opposable pour dire non, on a un opérateur qui n'est pas en capacité de »* (Directeur de l'Unité Spécialisée Nature de l'ONF Guyane, octobre 2019).

Si ce constat date de 2015, l'ONF estime que peu de changements ont lieu depuis :

*« On répondait encore avant-hier au MTES sur le passif de cette société qui ne diminue pas [...]. Effectivement le dialogue s'est amélioré, l'équipe s'est améliorée aussi, mais dans les faits, nous les surfaces qui ont été détruites, on ne les voit toujours pas remises en état. Donc quand vous vous trouvez avec une société qui déjà sur ces aspects basiques, parce que pour nous c'est vraiment les aspects de base que d'être en capacité de reconstituer et de réparer le milieu sur lequel on a exercé une activité minière [...] On n'est pas passifs, on leur a fourni des préconisations, on leur a fourni quand même un certain nombre d'éléments. Et ça n'avance pas. Et que cette société obtienne la mise en œuvre d'une unité qui suppose quand même un niveau de maîtrise vraiment pointu, encore plus pointu que l'activité minière alluvionnaire classique, nous ça nous interpelle quoi »* (Directeur de l'Unité Spécialisée Nature de l'ONF Guyane, octobre 2019).

La DEAL et le préfet s'opposent à l'ONF et se positionnent en faveur de l'usine de cyanuration, comme nous l'explique ce cadre de la DEAL, pas encore en poste en 2015 :

*« R : On avait un avis favorable et il a été suivi par le préfet. Donc il y a eu un arrêté d'autorisation pour ces activités de cyanuration sur Auplata.*

*Q : Auplata a quand même un passif un peu chargé, non ?*

*R : Alors... oui. Alors, c'est assez compliqué de répondre parce que l'autorisation est ancienne. Elle date de 2015. Là, vous faites référence à un passif qui s'est quand même constitué depuis les années récentes. Et je ne pense pas qu'au moment de l'attribution de l'autorisation en 2015, j'en suis sûr même, il y avait un passif aussi significatif »* (Directeur de l'unité Mines et carrières au sein du service Risques, Énergie, Mines et Déchets, DEAL Guyane, octobre 2019).

Cet avis favorable est ainsi justifié :

*« R : Et par ailleurs, si je parle juste de l'autorisation de cyanuration, on est sur de l'ICPE. Et pour donner une autorisation de cyanuration, ces notions de passif ne sont pas forcément rentrées en compte.*

*Q : Pourquoi ?*

*R : Parce que ce n'est pas un critère d'autorisation d'ICPE. [...] Et pour exploiter une ICPE, les capacités techniques et financières ne sont pas un critère premier. Le critère premier, c'est de montrer qu'on va pouvoir exploiter son installation dans les conditions satisfaisantes. Et ça, c'est l'étude d'impact et l'étude de danger qui le démontrent »* (ibid.).

Les arguments en faveur d'une autorisation environnementale unique, introduite par la réforme, afin d'éviter le « saucissonnage », soit la fragmentation de l'évaluation des impacts d'un projet en différentes procédures empêchant de le prendre en compte dans son ensemble, prennent ici tout leur sens. Toujours

est-il que le projet reçoit l'autorisation de mise en production. Toutefois, l'entreprise peine à gérer son usine. Les rapports d'inspection indiquent de multiples défaillances (Ferrarini, 2022). En juillet 2020, elle reçoit une mise en demeure du préfet<sup>251</sup> pour non-respect de diverses dispositions contenues dans les arrêtés relatifs à l'ICPE et aux prescriptions accompagnant l'autorisation de mise en opération de l'usine. En septembre 2021, à la demande de Guyane Nature Environnement et France Nature Environnement le tribunal administratif de Cayenne juge que l'arrêté de 2015, autorisant l'usine de traitement du minerai, est caduc. L'entreprise est à nouveau mise en demeure et ses activités sont suspendues<sup>252</sup>. Elle dépose une nouvelle demande en urgence, tandis que des élu-es, tels le sénateur guyanais Georges Patient (Ulysse, 2021) se mobilisent et interpellent le gouvernement pour lever l'interdiction. L'usine reprend du service. Durant les cinq premiers mois de 2023, sa production s'élève à plus de 150kg d'or (Auplata Mining Group, 2023). Le lourd passif environnemental de l'entreprise n'empêche pas le renouvellement des titres de concession d'AMG. En 2022, l'entreprise a vu ses trois demandes de renouvellement de concessions historiques acceptées, indiquant un soutien étatique aux projets de l'entreprise.

En somme, renoncer à apporter un soutien aux mines de grande taille, et en se concentrer sur des opérations aurifères aux dimensions plus modestes à l'image de l'usine de Dieu-Merci, présente l'avantage d'éviter d'attirer l'attention de la société civile. Cette ligne politique rejoint une manière de faire, un certain jeu institutionnel propre au gouvernement de la mine caractérisé par une réticence à la publicisation des affaires minières.

#### *2.4. Éviter le débat, faire « participer » sous contrôle*

La question de la légitimité démocratique des projets est, on l'a vu avec l'étude du conflit autour de Montagne d'or, un sujet de controverse. Les instruments de consultation du public sont largement insuffisants. L'instruction d'une demande de PER inclut une consultation en ligne, tandis que celle de concession nécessite l'organisation d'une enquête publique. Dans les deux cas, nous avons vu que ces procédures ne permettent pas une concertation sur les projets et la prise en compte des avis du public (chapitre 3, partie 4.3.). La réforme veut améliorer la participation du public, au cœur du référentiel de durabilité, mais son étude montre que l'enjeu de concertation est très peu intégré aux dispositifs de gouvernement de la mine.

Dans le cadre du processus d'analyse environnementale, économique et sociale, l'opérateur-riche fournit un mémoire (dans le cas d'un PER) ou une étude de faisabilité (dans le cas d'une concession), qui sont soumis à différents avis, dont à celui du public. La consultation consiste en une consultation par voie électronique (pour une demande de PER) ou par enquête publique (pour une concession). Autrement

---

<sup>251</sup> Arrêté mettant en demeure la société AUPLATA Mining Group de respecter les dispositions des arrêtés préfectoraux d'autorisation d'exploiter de ses installations de traitement minerai aurifère sur la mine dite de « Dieu-Merci » et situées sur la commune de Saint-Élie, arrêté préfectoral n°R03-2020-07-20-004 du 20 juillet 2020.

<sup>252</sup> Arrêté pris en application de l'article L.171-7 du code de l'environnement, mettant en demeure, suspendant le fonctionnement et édictant des mesures conservatoires pour une installation de séparation gravitaire d'or primaire et une unité modulaire de traitement du minerai aurifère sur la commune de St Elie exploitée par AUPLATA MINING GROUP (AMG), arrêté préfectoral n°R03-2021-12-20-00006 du 20 décembre 2021.

dit, il s'agit des mêmes procédures problématiques qu'avant la réforme. Le changement réside dans la documentation fournie au public, permettant d'évaluer le projet de manière plus holistique. L'entreprise demandant le titre se doit ensuite de répondre aux différents avis. L'instruction des demandes par l'administration *doit* dorénavant prendre en compte cette analyse dans son instruction. Ce qui théoriquement, en fonction de l'usage qui est fait de cette possibilité et des modalités d'application fixées par décret, peut signifier que les avis exprimés peuvent avoir un impact sur la décision. Toutefois, cette appréciation reste du ressort du service instructeur, le bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques, et en dernier recours du ou de la ministre (pour un PER) ou du Conseil d'État (pour une concession).

Une autre nouveauté instrumentale introduite par la réforme est la création d'une « phase de développement de projet ». Celle-ci intervient une fois l'exploration terminée alors qu'une demande de concession est envisagée. Elle prescrit une concertation (loi climat et résilience, art. 67). L'« innovation »<sup>253</sup> consiste pour l'industriel·le en la possibilité, avant d'entrer en phase d'exploitation, d'organiser une concertation. Il revient à l'entreprise de demander à la CNDP, si elle le souhaite, qu'elle désigne une personne garante sous l'égide de laquelle la concertation est organisée. Son objectif est ainsi explicité : « *La concertation permet de débattre des différentes options de réalisation du projet minier et des aménagements nécessaires à l'extérieur du périmètre du titre minier, en examinant leurs effets sur les enjeux environnementaux, économiques et sociaux, afin de définir les conditions optimales de réalisation du projet* » (loi climat et résilience, art. 67). Cet instrument permet donc, non pas de discuter de l'opportunité du projet avec le public, mais de l'informer et de recueillir ses observations dans le but d'améliorer les caractéristiques de la future mine. La concertation a uniquement lieu à la demande de l'industriel·le et ne se voit pas attribuer de pouvoir décisionnel. Elle semble ainsi davantage pensée comme un dispositif d'information du public et d'anticipation des critiques que comme un instrument de démocratisation. En somme, cet instrument ne permet pas de grande avancée en termes d'écologisation, de territorialisation et de démocratisation. Mise à part cette nouvelle possibilité d'organiser une concertation pour les titres de concession, la loi prévoit comme auparavant une simple consultation par voie électronique, pour une demande de permis de recherche et une enquête publique pour une demande de concession.

Il apparaît que la participation du public, au sens de participation aux décisions, n'est pas l'objectif des procédures de consultation. D'ailleurs lorsque nous demandons à l'un des auteur·rices de la réforme si « *avec la réforme, la consultation du public a plus d'impact ou plus tôt dans la trajectoire du projet* », il nous répond : « *En tout cas, elle est mieux cadrée, elle est mieux formalisée, elle est plus visible* » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022). Il nous apparaît que la place des opinions émises par la population continue pourtant d'être ambiguë : celle-ci doit être prise en compte, mais la définition de « prendre en compte » est appréciée par les acteur·rices étatiques au cas par cas. Ainsi, les instruments restent dans une vision de la participation du public qui se restreint à éclairer une décision qui ne lui appartient pas.

---

<sup>253</sup> Rappelons que la possibilité d'organiser une concertation en ayant recours à un·e garant·e de la CNDP à partir d'un certain seuil d'équipements industriels est déjà inscrite dans le code de l'environnement.

Cette intégration défailante de l'enjeu de concertation au mode de gouvernement de la mine fait écho au processus même de fabrication de la politique. Si je ne m'attarde pas ici sur la construction de la réforme, l'on notera trois points soulignant la réticence du gouvernement à en faire un sujet de débat politique et ouvert. Premièrement, la loi climat et résilience est passée au parlement en procédure accélérée, laissant de manière générale peu de temps aux élu-es pour discuter du texte. Deuxièmement, seuls 16 articles sur 385 au total portent sur la mine (art. 65 et art. 67 à 81). Il s'agit d'une loi « fourre-tout » légiférant une grande variété de thématiques. Dans ces conditions, il est compliqué pour les élu-es de fournir un travail politique approfondi sur la question minière. Troisièmement, l'un de ces articles autorise le gouvernement à prendre des ordonnances pour réformer le code minier. Il ne s'agissait pas, pour l'exécutif, d'ouvrir un débat auprès des parlementaires. C'est au titre de l'urgence de la situation que la méthode est justifiée aux député-es par la ministre de l'Écologie :

*« Cela fait plus de dix ans que nous attendons cette réforme. Nous avons enfin la possibilité d'y procéder et je ne supporterai pas – à titre personnel, mais il vous appartient d'en décider – que nous perdions encore dix ans en ne l'adoptant pas maintenant. Nous avons décidé, précisément parce que la réforme du code minier traînait, de l'insérer dans le projet de loi climat et résilience, afin de l'adopter avant la fin du quinquennat. Nous y avons inscrit le maximum de mesures, pour tenir compte de l'urgence » (Assemblée nationale, 2021d).*

Les quelques observations du « public<sup>254</sup> » émises lors de la consultation en ligne sur les textes d'ordonnances sont peu prises en compte, ce qui nous est ainsi justifié au ministère de l'Écologie:

*« La consultation du public est en fait l'une des dernières choses qui intervient en théorie avant les étapes vraiment finales, formelles, donc la saisie du Conseil d'État et l'adoption. Et donc il s'est construit une manière de travailler qui est qu'on préfère amener en consultation du public un texte qui a été déjà largement travaillé en amont avec les parties prenantes, qui fait consensus entre les ministères, en tout cas qu'il y ait une position tranchée en interministériel, et donc pour ces deux raisons ne va pas beaucoup bouger après. [...] Mais en fait s'il évolue très peu, c'est parce qu'en prévision de la consultation du public et pour éviter que ça soit le bordel pour la consultation du public, on a travaillé en amont pour déminer le terrain. [...] Les services lisent ces différentes remarques [émises lors de la consultation]. S'il y a des points de rédaction, des points d'imprécision du droit qui sont détectés à cette occasion-là, ils sont pris en compte. Ça peut être aussi l'occasion d'apporter quelques petites évolutions au texte, y compris pour être honnête parce que là je parle à titre personnel, mais c'est parfois aussi des modifications que l'on savait que l'on ferait après la participation de public et dont on dit “ça c'est un truc qu'on peut lâcher en consultation du public”, je préfère être honnête là-dessus... Voilà. Mais donc en revanche, sur le fond, l'objectif de la participation du public qui est que en fait les personnes intéressées, les parties prenantes concernées, qui sont les ONG, les*

---

<sup>254</sup> En l'occurrence des associations environnementales et des représentant-es du secteur minier.

*fédérations minières, et cetera soient prises en compte, en fait cette fonction-là est remplie plutôt en amont. Donc nous dès novembre – décembre, on a partagé le texte avec France Nature Environnement, avec la FEDOMG, on a pris en compte leur retour, enfin, une partie de leur retour. On les a balayés, on s'est dit “ça, c'est non parce que ça va à l'encontre de l'objectif de la réforme”, “ça, pourquoi pas, on en discute”, et “ça, c'est oui parce que ça nous paraît acceptable” » (Proche des dossiers au ministère de la Transition écologique, avril 2022).*

Ainsi, il y a de la concertation, mais repliée dans des arènes discrètes et en amont, durant la fabrique politique, et non sur les arbitrages finalement posés. Il en va de même de la future politique minière. La loi climat et résilience et les ordonnances qui s'ensuivent instaurent un nouvel instrument, la politique nationale de gestion durable des ressources et des usages du sous-sol. Cette politique doit fixer des « *orientations nationales de gestion et de valorisation* » des substances du sous-sol. Elle doit également déterminer comment faire usage du sous-sol « *pour servir les intérêts économiques, sociaux et environnementaux des territoires et de la Nation*<sup>255</sup> ». La décision d'octroyer des titres devra se baser sur leur conformité avec cette politique. La politique fixe une « stratégie », rédigée par l'administration, a priori le bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques, sous forme d'un rapport mis à jour tous les cinq ans. Cet instrument est supposé clarifier, rendre davantage transparente la politique minière pour le public. Notamment, il s'agit de rendre les exploitations minières plus acceptables aux yeux de la population en l'informant sur les enjeux liés l'extraction des ressources du sous-sol : « *je suis peut-être très exagérément optimiste, mais cela devient beaucoup plus facile de discuter avec les communautés locales si vous êtes capable de montrer que la ressource que vous sortez de leur territoire, de leur entourage immédiat, elle a un impact positif sur le reste de l'économie nationale pour la souveraineté* » (ibid.). Toutefois, la frilosité du gouvernement à faire discuter la réforme par les parlementaires résonne avec le mode d'élaboration de ce rapport au sein d'arènes administratives, devant uniquement être présenté pour information au public et au parlement.

*« R : En l'occurrence ce sont mes collègues [du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques] qui vont mettre ça en musique, mais qui ne vont pas travailler tout seuls. [...] Il y a une cheville ouvrière, si je peux dire, mais ensuite il y a des échanges. Le BRGM contribuera, mais aussi des comités de filières, et cetera. Y compris nos collègues européens*

*Q : Et justement, si c'est quelque chose qui se construit à plusieurs, pourquoi est-ce qu'il a été décidé de ne pas le soumettre au vote du Parlement ou à consultation du public ? Mais seulement de le présenter au Parlement et au public ?*

*R : Je ne vais pas répondre à la question*

*Q : D'accord...*

---

<sup>255</sup> Art. 100-4 du nouveau code minier.



*R : Non, non, mais vous avez plusieurs manières de considérer ce type de produit. Soit vous rentrez dans des processus que l'on va appeler « hyper démocratiques », on va demander l'avis de tout le monde, et vous mettez tout dans la place publique, et aussi vos adversaires peuvent en profiter. Il y a cet aspect-là. Soit vous dites que, franchement, l'avis du député machin sur un truc comme ça, est-ce que cela va apporter quelque chose ? Vous pouvez vous poser la question de l'efficacité du dispositif. Je pense que ça joue. Voilà. Moi, c'est une décision politique qui a été décidée de ne pas en rajouter là-dessus [...] parce que voilà ce sont des processus qui sont toujours très lourds. Est-ce qu'ils sont efficaces, est-ce qu'ils sont rentables ? Est-ce que ça vaut le coup ? Ce qui est important c'est que cela soit travaillé collectivement » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).*

Là encore, c'est dans la phase de préparation au sein du ministère de l'Écologie que des « parties prenantes » sont invitées à s'exprimer. Envers celles jugées légitimes, il y a une certaine logique d'écoute et de « *compromis « discrètement construits »* » (Gilbert & Henry, 2012, p. 51), mais un refus d'en faire un sujet politique débattu dans un espace public.

Pour résumer, que cela soit dans l'élaboration de la politique, ou lors de la mise en œuvre de projets miniers, les acteur·rices politico-administratif·ves conservent le contrôle face aux interlocuteur·rices extérieur·es. S'il y a consultation, c'est toujours au sein d'institutions où les acteur·rices étatiques maîtrisent le déroulé des procédures et se donnent le rôle d'arbitre face aux « parties prenantes ». Alors que ses partisan·es justifient notamment la réforme au nom d'une meilleure participation du public, l'instrumentation de la concertation n'est finalement modifiée qu'à la marge et n'instaure pas de nouvelles manières de faire.

\*  
\*\*

Suite au rejet de l'exécutif du projet Montagne d'or, il renouvelle son soutien à la filière aurifère guyanaise. Si ce soutien est général à l'ensemble des acteur·rices, c'est l'industrialisation qui est mise en avant comme objectif politique pour le secteur. Ce positionnement s'inscrit dans la tradition de l'État central, il est toutefois partiellement recadré et précisé en visant les exploitations de petite et moyenne taille. Parmi les motivations à l'origine de ce repositionnement, la volonté d'éviter de futurs conflits paraît déterminante. Cette recherche de discrétion s'inscrit plus largement dans les pratiques sectorielles des acteur·rices politico-administratif·ves réticentes à la problématisation de la politique minière. La posture officielle en faveur de la mine de taille inférieure au modèle de Montagne d'or permettrait en outre une meilleure conciliation des activités minières avec la préservation environnementale. Cette justification vient ainsi recadrer un objectif politique ancien, l'industrialisation, dans le registre contemporain de la protection écologique.

### 3. Une écologisation largement subordonnée à l'impossibilité de menacer le secteur

Montagne d'or appelle au constat, reconnu par l'exécutif, que les modalités de gouvernement de la mine ne permettent pas de mener une action répondant aux « ambitions écologiques » devant alimenter l'action publique. Cette sous-section se demande ce qui concrètement change alors dans le gouvernement de la mine afin de répondre au déficit de prise en compte des enjeux environnementaux. Elle s'intéresse tout d'abord au recadrage de l'industrialisation comme mesure de l'écologisation, puis aux innovations introduites par la réforme et enfin à la prise en charge croissante, mais compliquée, des affaires minières par le ministère de l'Écologie.

#### *3.1. Recadrage de l'industrialisation comme facteur d'écologisation au prix d'une invisibilisation des risques*

Dans le contexte d'un espace peu maîtrisé et d'un territoire aux services de l'État souvent en sous-effectif, les exploitations portées par des industriel·les sont considérées comme plus respectueuses du cadre réglementaire par l'administration, ou en tout cas plus en mesure de l'être. Les grandes entreprises, qui ont les moyens de faire de la mine industrielle, sont perçues comme ayant des pratiques davantage maîtrisées – bien que le cas Auplata ne confirme pas cette représentation. Les salarié·es des grandes entreprises sont plus qualifié·es, leurs moyens techniques et financiers sont plus importants et elles sont soumises à un enjeu de réputation contrairement aux petit·es artisan·es : « *c'est des gens qui ont d'autres pressions. Quand c'est des grands groupes, s'ils se prennent un accident ils plongent. Ils sont aussi plus vulnérables – et on l'a vu avec Montagne d'or – au lobbying de la société civile. Ils ont des actionnaires derrière. Donc il y a d'autres formes de contrôle*<sup>256</sup> » (cadre à la DEAL Guyane, novembre 2019).

Enfin, un argument en faveur de la mine industrielle est que ses méthodes d'exploitation sont plus efficaces. Elles s'inscrivent davantage dans l'esprit du régime minier français réduisant l'extraction des métaux à une simple « valorisation du sous-sol » et selon lequel l'extraction d'un gisement doit être maximale – autrement dit selon lequel l'extraction des substances minérales est une fin en soi. Le soutien de très longue date de l'administration française à l'industrialisation du secteur puise désormais dans des justifications environnementales. En effet, dans le positionnement qui est soutenu, ancré dans un référentiel de modernisation écologique, industrialiser le secteur est cadré comme un facteur d'écologisation de l'exploitation aurifère.

La justification écologique de la mine industrielle est ainsi résumée :

---

<sup>256</sup> Pour autant, cette même personne estime qu'une grande entreprise est bien davantage en position de pouvoir délibérément ne pas respecter la réglementation : « *ils sont mieux régulés parce qu'ils ont plus de compétence, mais tout ça c'est un peu contradictoire. Parce qu'on est aussi face à des mecs qui, s'ils veulent frauder, peuvent le faire de manière beaucoup plus facile, de manière masquée parce qu'ils ont plus de compétences que ceux qui les contrôlent. Clairement. Aujourd'hui l'État en Guyane, puis même en métropole hein, on le voit : face à des multinationales industrielles, quand on se rend compte qu'il y a un problème, en général, c'est trop tard. Si les mecs veulent nous masquer un problème, ils le masquent* » (cadre à la DEAL Guyane, novembre 2019).

*« Il est évident que l'empreinte environnementale au kilo d'or ou à la tonne d'or produite est bien plus importante pour les mines artisanales que pour les grandes mines industrielles. [...] Pour deux raisons. La première c'est que le taux de récupération dans une mine industrielle, notamment lorsque l'on utilise la cyanuration, est de l'ordre de 90 %. [...] Pour la même empreinte environnementale, je vais récupérer beaucoup plus d'or. D'accord ? Alors qu'aujourd'hui l'artisan de base doit faire 25 %, celui qui a une installation gravimétrique et qui est donc un industriel pour moi un peu plus poussé, il ira jusqu'à 40 % plus ou moins. Je donne des ordres de grandeur. [...] Ensuite, la mine artisanale va gratter sur 3-4 mètres dans les alluvions, la mine industrielle Montagne d'or c'était 100 mètres de profondeur. Donc on va chercher davantage de gisement. Là aussi, vous multipliez la tonne produite par la surface impactée. Si vous faites des ratios - c'est un rapport qui n'a jamais été rendu public, mais certains se sont amusés à faire le ratio justement d'efficacité d'une activité minière - il n'y a pas photo. Il n'y a pas photo. Vous avez une empreinte environnementale bien supérieure pour les mines artisanales. [...]. Je parle d'empreinte en surface, je ne parle pas des risques, il est bien évident que dans l'activité industrielle il y a déjà le processus de cyanuration, qui n'est pas celui qui donne le plus de problèmes sincèrement - mais le stockage des déchets c'est un vrai sujet » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).*

Dans cette logique du « moins pire », l'efficacité des procédés industriels et le fait d'extraire de l'or primaire et non alluvionnaire signifient un moindre impact. Cette différence serait objectivable et peut être calculée. Ce raisonnement repose sur la prémisse inquestionnée selon laquelle l'objectif est d'extraire le maximum de métal possible. Il repose également sur l'absence de problématisation des impacts de la mine industrielle.

Le processus de lixiviation du cyanure est considéré comme peu problématique par les institutions françaises. Dans le cadre de la controverse sur le projet Montagne d'or, le ministère de l'Écologie demande à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) et au BRGM de travailler sur la question du cyanure. Ils publient chacun un rapport en 2018 : une synthèse des bonnes pratiques relatives à l'utilisation du cyanure dans l'industrie minière dans le contexte guyanais par l'Ineris et un rapport sur les technologies de substitution du cyanure en Guyane par le BRGM. Sans surprise, puisqu'elles n'étaient pas mandatées à cette fin, aucune des deux institutions ne recommande l'interdiction du cyanure. Les rapports sont ainsi régulièrement mobilisés pour justifier son utilisation. Pour autant, ils indiquent tous les deux des risques liés à cette technique. Ces risques concernent notamment le transport, le déchargement et le stockage du cyanure ou encore la gestion des résidus (Ineris, 2018). Le rapport du BRGM conclut par ailleurs que « *des alternatives à l'utilisation du cyanure pour l'exploitation des minerais d'or existent à l'échelle industrielle ou sont en phase de développement. Cependant, aucun procédé n'a atteint le niveau de maturité ni la robustesse des procédés au cyanure* » (BRGM, 2018, p. 3). Il précise que l'impact environnemental de ces alternatives est le plus souvent moindre que la technique de lixiviation au cyanure. Autrement dit, des expérimentations sont envisageables et ces techniques devraient dans le futur être mobilisables. Ainsi, différents acteurs

s'opposant à l'usage du cyanure demandent à penser sur un temps plus long et à ce que des projets industriels ne soient pas envisagés tant que ces techniques ne sont pas mises en œuvre. Néanmoins, d'après l'ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques, l'opportunité de l'industrialisation est actée sans faire l'objet de débat :

*« R : Est-ce qu'il vaut mieux avoir deux mines moyennes ou petites qui font de la cyanuration ou 50 mines alluvionnaires qui grattouillent à droite à gauche. Discussion qui n'a pas eu lieu non plus, mais qui aurait été intéressante.*

*Q : C'était l'une des choses que je me demandais : est-ce qu'il y a eu des discussions là-dessus ?*

*R : Mais non, parce que les questions compliquées on tourne autour. [...]*

*Q : Et donc, s'il n'y a pas eu de discussion générale, est ce qu'il y a eu...*

*R : Alors il y a discussion et décision [...]. Et la décision pour le coup et quand on parle de politique des ressources minérales, dans mon esprit à l'époque cela consistait à dire, dans une politique générale, de favoriser en Guyane le développement de la cyanuration » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).*

Pourtant, la question de la cyanuration fait débat. Son interdiction est d'ailleurs déjà actée dans certains pays, tels l'Allemagne ou la République tchèque. En mai 2010, le parlement européen vote une résolution<sup>257</sup> demandant à la Commission d'instaurer l'interdiction totale de l'utilisation des technologies à base de cyanure dans l'industrie minière de l'Union européenne avant la fin 2011. Cette résolution est votée à une large majorité : 488 voix pour, 48 contre. La Commission s'y refuse. En avril 2017, à l'occasion du vote d'une résolution<sup>258</sup> sur la mise en œuvre de la directive sur les déchets de l'industrie extractive, le parlement renouvelle son appel à la Commission de mettre en place l'interdiction complète de la cyanuration dans l'industrie minière de l'Union européenne au plus tôt. 566 député·es votent en faveur de la résolution, 8 uniquement se positionnant contre. Là encore, la Commission s'y refuse. Dans ce contexte, le gouvernement doit se positionner sur la proposition d'interdiction et consulte ses services et finalement, « *c'est l'avis de la DGPR qui l'a emporté* » : « *la France a refusé de le faire et c'est une décision politique* » (ibid.). On estime ainsi que l'utilisation du cyanure n'est pas suffisamment problématique pour que son interdiction soit pertinente. À la fin de l'année 2018, le député Gabriel Serville dépose une proposition de résolution afin d'interdire l'utilisation des technologies à base de cyanure dans l'industrie minière. Elle reçoit une cinquantaine de signatures. En mars 2019, le sénateur Fabien Gay dépose un projet de loi allant dans le même sens. Dans le cadre de l'étude du projet de loi climat et résilience, trois amendements sont déposés concernant une interdiction de l'utilisation des technologies à base de cyanure dans l'industrie minière. La majorité des parlementaires votent à leur rencontre. Si certain·es se saisissent de cette problématique, dans l'objectif d'empêcher toute industrie minière en Guyane, l'utilisation du cyanure mobilise peu l'ensemble des élu·es français·es.

---

<sup>257</sup> Résolution P7\_TA(2010)0145.

<sup>258</sup> Résolution P8\_TA(2017)0199.

Au-delà du processus de cyanuration, les autres risques liés la mine d'or industrielle questionnent. D'après l'ONG SystExt, les impacts des mines industrielles sont inévitables tellement les quantités de « déchets miniers », contenant métaux et métalloïdes générés sont importantes (SystExt, 2021, p. 27). Les sources de pollutions potentielles sont en fait très nombreuses : risque de drainage minier acide, comme le souligne d'ailleurs le rapport de l'Ineris précité, risque de fuites des boues issues des différentes étapes de traitement des minerais, risque de pollution des eaux souterraines avec lesquelles les travaux d'extraction entrent nécessairement en contact, risque de contamination des eaux et des sols en cas de problème d'étanchéité des parcs à résidus ... Une fois un parc à résidus en fonctionnement, l'accès à sa base, par exemple en cas de fuite, est impossible<sup>259</sup>, tout comme le déplacement de son contenu en cas de problème. Or un parc à résidus et ce qu'il contient ne finissent pas par disparaître avec le temps, ce qui pose de graves problèmes sur le long terme et laisse de nombreuses questions sur l'après-mine sans réponse. Le risque de rupture de digue des parcs à résidus, bien présent, est d'ailleurs considéré avec inquiétude dans l'administration, sans que cela ne transparaisse dans l'espace public. S'il considère, à l'image de la position officielle de l'État, que la cyanuration est peu problématique en soi, l'ancien chef du bureau de la DGALN en charge des mines nous explique qu'il en va autrement du stockage des déchets. Il s'agirait là du « *vrai sujet* » et serait l'un des éléments expliquant la frilosité de l'exécutif vis-à-vis des grands projets miniers. Enfin, au-delà de la question des pollutions, il existe de nombreux impacts indirects, écologiques et sociaux, des mines sur le milieu. D'après un rapport de la Banque mondiale sur la mine industrielle en zone forestière, ceux-ci sont encore peu connus. Moins visibles, les impacts indirects liés à la construction de pénétrantes dans la forêt, de la perturbation des écosystèmes sur des périmètres allant bien au-delà de la mine « *can be even more pervasive, occurring far from the mine site* » (World Bank, 2019, p. xvii).

Ainsi, la mine industrielle est loin d'être neutre pour son environnement. Pourtant, dans l'espace public, la question des risques disparaît. Tout est cadré comme si en diminuant la taille des mines industrielles, leur empreinte sur les milieux – certains ou considérés comme des risques – perdait sa dimension problématique et pouvaient dès lors être définies comme « responsables ». L'approbation gouvernementale de la mine, en particulier industrielle « à taille humaine », s'accompagne de la réforme du code minier.

### ***3.2. Des mesures d'écologisation via la réforme : rapprochement des standards environnementaux nationaux***

Pour mémoire, avant la réforme, un permis minier est accordé au regard des critères précisés dans le décret 2006-648. Selon ces critères, seules les caractéristiques des entreprises demandant le titre sont prises en considération. Mise à part la condition d'absence de passif environnemental, ces critères vis-à-vis de l'entreprise sont circonscrits à un registre technico-financier. Autrement dit, l'administration n'étudie pas le projet minier en soi. L'impact du projet sur son milieu, ses dimensions sociales, la question de son opportunité au regard des besoins en approvisionnement en métaux des industries ou

---

<sup>259</sup> Nous remercions l'association SystExt pour les explications sur les différents types de risques et impacts miniers apportées en entretien.

des besoins du territoire, son acceptabilité par les populations, les questions sociales ne peuvent pas être prises en compte, du moins pas officiellement. Les enjeux d'écologisation, de concertation et de territorialisation, dimensions clefs de la soutenabilité, ne sont pas pris en compte dans le régime encadrant les modalités d'accès à un titre d'exploration et d'exploitation. C'est uniquement au moment de l'entrée dans la phase d'exploitation, nécessitant des demandes d'autorisation d'ouverture de travaux miniers et d'autorisation environnementale, ICPE et IOTA (Installations, Ouvrages, Travaux et Activités soumis à la loi sur l'eau), que la dimension environnementale du projet intervient dans les paramètres régulant l'accès à la ressource<sup>260</sup>. Elle est alors étudiée de manière fragmentée, demande d'autorisation par demande d'autorisation, et ne prend pas en compte la mine dans son ensemble.

La réforme introduit un changement d'instrumentation important en créant une analyse environnementale, économique et sociale. Celle-ci « *présente les enjeux environnementaux, économiques et sociaux que représente le projet minier pour le territoire sur lequel il est envisagé et permet d'apprécier comment il s'inscrit dans la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol prévue par le présent code*<sup>261</sup> » (loi climat et résilience, art. 67.) Elle doit précéder l'octroi, l'extension ou la prolongation d'un permis de recherche (sous forme d'un « mémoire ») ainsi que d'une concession (sous forme d'une « étude de faisabilité »). Cette analyse est prescrite dès la demande de titre d'exploration ce qui doit permettre d'évaluer les projets au regard de leurs conséquences socio-économiques et environnementales dès leur émergence. Sur la base du mémoire ou de l'étude de faisabilité, les avis de différentes collectivités territoriales, allant des communes concernées aux conseils régionaux<sup>262</sup>, sont requis. Ces documents sont rendus publics lors de la phase de consultation par voie électronique (pour une demande de PER) ou par enquête publique (pour une concession). L'entreprise demandant le titre se doit de répondre aux différents avis. Ce sont toutes ces étapes qui constituent le processus que le code minier nomme l'analyse environnementale, économique et sociale. L'instruction des demandes par l'administration *doit* dorénavant prendre en compte cette analyse dans son instruction. Une avancée certaine de ce dispositif est de permettre à l'administration de pouvoir refuser un projet si elle juge qu'il y a un « *doute sérieux* » sur la possibilité que le projet puisse avoir de graves impacts sur l'environnement, la santé ou la sécurité. En termes d'écologisation, une étape est donc franchie en mettant le code minier à niveau par rapport au code de l'environnement<sup>263</sup>. Ce nouvel instrument vise explicitement à éviter de nouveaux cas Montagne d'or.

Par ailleurs, au-delà de l'instruction de la demande de titre minier, l'environnement est mieux pris en compte durant l'étape suivante de demandes d'autorisations pour procéder aux activités bien concrètes

---

<sup>260</sup> Des autorisations d'ouverture de travaux miniers sont également requises pour les travaux d'exploration importants. Dans ce cas également, c'est uniquement l'impact des travaux en question qui est examiné et non le projet dans son ensemble.

<sup>261</sup> Comme précédemment mentionné au 2.4. de ce chapitre, la réforme introduit également la définition d'une politique nationale de gestion des ressources du sous-sol.

<sup>262</sup> L'ordonnance 2022-537 introduit l'obligation de consultation du grand conseil coutumier pour toute future activité d'exploitation dans un certain zonage (encore à déterminer par décret en Conseil d'État).

<sup>263</sup> Cette mesure reprend directement l'une des propositions du projet de loi Chanteguet de 2016. Elle durcit néanmoins la formulation, puisque le rejet peut être motivé par un « *doute sérieux sur la possibilité de procéder aux recherches ou à l'exploitation du type de gisement mentionné sans porter une atteinte grave aux intérêts mentionnés à l'article L. 161-1* » (art. 114-3 du nouveau code minier) alors que la version du projet de loi Chanteguet prévoyait cette possibilité en cas « *conséquence grave et irréversible* » (et non simplement « grave »).

d'exploration et d'exploitation. L'une des modifications importantes de la réforme est que, dorénavant, les travaux miniers relèvent du régime de l'autorisation environnementale<sup>264</sup>. L'une des conséquences de ce régime est que les impacts environnementaux des projets miniers sont dorénavant évalués dans leur totalité et non plus de manière fractionnée. Jusqu'il y a quelques années, le droit français imposait une appréhension de la dimension écologique d'un projet, minier ou non, avec une entrée par procédure, autorisation ou programme de travaux. Autrement dit, l'environnement est alors pris en compte en différentes étapes – en demandes d'autorisations isolées les unes des autres, par exemple en s'intéressant à l'impact de la construction de bâtiments, puis de celui de l'aménagement d'une route, puis de celui de stockages de matières dangereuses, etc. – ce que l'on nomme communément le « saucissonnage ». La directive européenne 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (modifiée par la directive 2014/52/UE) vise à éviter ce découpage. Il s'agit dorénavant, dans l'objectif de mieux prendre en compte la dimension écologique des projets, plans et programmes, de juger de leur impact environnemental dans leur globalité et non plus de manière fractionnée. La transcription de ces directives dans le droit national a notamment pour conséquence de venir modifier le régime de l'autorisation environnementale. Depuis 2017, les demandes d'autorisations ICPE et IOTA font ainsi l'objet d'une autorisation environnementale unique<sup>265</sup>. Jusqu'à la réforme, cette prescription n'est toutefois pas retranscrite dans le régime des travaux miniers. Comme l'explique un juriste salarié de FNE :

*« Le problème c'est que le code minier définit un projet à dix, quinze, cinquante, voire plus, années sur un territoire immense. Et il ne s'agit pas de regarder dans ce territoire immense à un moment donné les travaux miniers A, les travaux miniers B, les travaux miniers C, les travaux miniers truc, mais il s'agit bien de regarder la globalité des impacts environnementaux du projet minier en tant que tel qui va se dérouler sur cinquante ans. C'est là que la prise en compte de l'environnement se fait » (mars 2022).*

Désormais, les travaux de recherche et d'exploitation des substances de mine sont encadrés par le code de l'environnement et l'autorisation environnementale y est applicable (art. L181-1 du code de l'environnement). Une autorisation environnementale unique est nécessaire, c'est-à-dire qu'une seule évaluation est menée sur les demandes d'AOTM, les demandes ICPE et les demandes IOTA. Si ces changements représentent une réelle progression en termes de prise en compte des impacts de la mine sur l'environnement, il ne s'agit que d'un rattrapage, d'une mise en conformité du code minier par rapport au niveau d'exigences du code de l'environnement.

La hiérarchie des normes entre le SAR et le SDOM reste identique. Pour mémoire, il existe en droit français trois rapports de hiérarchie possibles entre documents de planification : la prise en compte, qui

---

<sup>264</sup> Jusqu'alors, différentes études et documents sur les conséquences du projet sur le milieu sont exigés, notamment une étude d'impact sur laquelle l'autorité environnementale donne un avis. Les différents éléments du dossier sont définis à l'art. 6 du décret n°2006-649, abrogé par le décret n° 2023-13 rédigé dans le cadre de la réforme.

<sup>265</sup> Cette modification au régime de l'autorisation environnementale résulte de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes. Le gouvernement est habilité à légiférer sur cette finalité par ordonnance par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

est le moins contraignant, la compatibilité, et la conformité qui est le rapport le plus exigeant. Ici, il revient au SAR de prendre en compte le SDOM. La soumission du SAR au SDOM est problématique d'un point de vue environnemental, le SAR guyanais valant schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et plan climat-air-énergie territorial (PCAET). Concrètement, le schéma organisant le secteur minier a priorité sur les schémas devant orienter différentes mesures de développement durable sur le territoire. Par contre, reprenant une recommandation du rapport de 2021 sur le Développement d'une filière aurifère responsable en Guyane, les orientations générales du SDOM doivent prendre en compte les orientations fondamentales du SDAGE – et non plus l'inverse. Cette évolution signifie concrètement que les milieux aquatiques devraient être mieux préservés à l'avenir et que cet objectif est supposé « faire primer l'enjeu eau sur l'enjeu minier » : « ce qui pour ce ministère en tout cas est inacceptable, c'est d'envisager que le SDAGE soit rendu compatible avec le SDOM. Parce que ça, ça voulait dire qu'en fait on faisait complètement primer l'activité minière sur l'environnement, et donc ça c'est un garde-fou très important » (Proche des dossiers au ministère de la Transition écologique, avril 2022). Là encore, nous éviterons toute spéculation sur la traduction concrète de cette disposition. Elle laisse la place à des aménagements possibles lorsque les intérêts miniers le demandent. Si cette modification devrait permettre une meilleure protection des cours d'eau, elle reste toutefois dans une démarche de conciliation entre intérêts environnementaux et miniers, puisque le gouvernement n'exige pas une conformité du SDOM au SDAGE<sup>266</sup>.

En somme, la réforme introduit différentes dispositions permettant une meilleure prise en compte de l'environnement. Pour autant, ces évolutions sont modestes. Il s'agit essentiellement de rendre le code minier conforme au code de l'environnement et de donner à l'État central les moyens juridiques nécessaires pour empêcher de potentiels projets miniers jugés trop destructeurs sans entraver le développement du secteur dans son ensemble.

### ***3.3. Tensions ministérielles autour de la propriété de la politique minière***

L'écologisation, certes modeste, de la mine via la réforme fait écho à la tendance amorcée sous la présidence de Nicolas Sarkozy de déplacer la politique minière vers l'Écologie. Toutefois, l'Économie reste bien en charge des mines et les tentatives du ministère de l'Écologie de rendre le secteur davantage soutenable connaît des résistances.

---

<sup>266</sup> Dans le rapport de la mission interministérielle de 2021, l'auteur recommande de modifier la composition du Comité de l'eau et de la biodiversité de Guyane (CEB), l'instance en charge de la rédaction du SDAGE afin d'y intégrer un·e représentant·e de la FEDOMG. L'octroi d'un siège à la FEDOMG n'a pas formellement été réalisé à ce jour, toutefois si l'on se penche sur la liste des membres du CEB, l'on y remarque le nom de la présidente de la FEDOMG. Depuis octobre 2021, d'après l'arrêté préfectoral R03-2021-10-12-0004, elle y siège au nom du Medef. Elle participe également à la Commission Régionale de la Forêt et du Bois (CRFB), en charge du Programme régional de la forêt et du bois. Si elle n'y détient pas de droit de vote, il s'agit dans ces deux instances, de notamment chercher à ce que les zonages soient définis de manière à laisser les zones de potentiel minier en dehors des périmètres de protection. Elle y intervient pour interpeller les concepteur·rices des documents de planification sur la présence de potentiels aurifères dans l'objectif que les périmètres de protection les contournent (Présidente de la FEDOMG, octobre 2019).



Lorsque l'on tente d'établir la trajectoire des instruments créés par la réforme, l'analyse environnementale, économique et sociale ainsi que la concertation appelée phase de développement de projet (que nous présentons dans la prochaine sous-partie), il apparaît qu'ils connaissent différents « rebondissements » qui laissent entrevoir des dissensus entre ministères. Les deux instruments apparaissent dans le projet de loi présenté au CNTE en 2020. Ils disparaissent néanmoins du projet de loi déposé à l'Assemblée nationale l'année suivante. Leur inscription dans le code minier est alors supposée faire l'objet d'ordonnances. L'analyse environnementale, économique et sociale est cependant réintégrée grâce à l'adoption d'amendements<sup>267</sup> portés à l'Assemblée nationale par des député·es de différents bords, dont de la majorité présidentielle (Assemblée nationale, 2021a). Lorsque nous nous en étonnons en entretien, l'ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques, largement à l'origine du texte de la réforme<sup>268</sup>, mais à la retraite lors de son passage dans les arènes parlementaires, nous confirme que l'analyse devait bien figurer dans le texte :

*« Je ne sais pas vous dire... là aussi, dans la vraie vie, il y a parfois des tactiques parlementaires. C'est-à-dire que vous omettez des bouts de texte, mais vous êtes d'accord avec des parlementaires pour qu'ils reprennent des bouts. Voilà. Donc je ne sais pas ce qui s'est passé à ce stade-là. Ce que je peux vous dire c'est que l'analyse environnementale, économique, sociale et le plan de la politique de ressources, [...] c'est les moteurs de la réforme » (mars 2022).*

Cet instrument reste alors largement intouché<sup>269</sup>. Il en va autrement de la « phase de développement de projet », une concertation éventuellement menée avec un·e garant·e désigné·e par la CNDP. Par amendement au Sénat<sup>270</sup>, le ministère de l'Écologie lui-même demande à inscrire dans la loi climat et résilience l'obligation pour une entreprise demandant un titre d'exploration ou une concession de mettre en œuvre une « phase de développement de projet » (Sénat, 2021, pp. 5153-5156). Après un avis défavorable de la commission des affaires économiques, le Sénat rejette cet amendement. Il faut finalement attendre que le texte soit entre les mains de la commission mixte paritaire, soit la dernière étape avant l'adoption du texte par le parlement, pour que la disposition soit introduite. Toutefois, elle est vidée de sa substance quelques mois plus tard. Par ordonnance, la « phase de développement de projet » est finalement supprimée pour la demande de titre de recherche et rendue facultative (Ordonnance n° 2022-536, art. 7 et 15). Ce rétropédalage du gouvernement indique un arbitrage de l'exécutif perdu par le ministère de l'Écologie. C'est également ce qui expliquerait la disparition de l'inscription de ces deux instruments dans le projet de loi déposé à l'assemblée. Un juriste de FNE qui participe aux consultations sur la réforme nous raconte à propos des diverses modifications que connaît le texte de loi par l'exécutif :

*« En fait, ce qui s'est passé c'est que Bercy ne voulait pas de l'introduction de la réforme du code minier dans cette loi. Pour la raison que ce projet de loi avait déjà*

---

<sup>267</sup> Il s'agit des amendements, identiques, 3548, 4997 et 7203.

<sup>268</sup> Il nous explique ainsi « ce qui a été voté par le Parlement j'en ai écrit 80 % avant mon départ » (mars 2022).

<sup>269</sup> Nous pouvons toutefois noter que l'ordonnance n°2022-536 du 13 avril 2022 supprime cette étape dans le cas des demandes de prolongation de PER, mais que cette disposition est rétablie quelques mois plus tard par l'ordonnance n°2022-1423 du 10 novembre 2022.

<sup>270</sup> Il s'agit de l'amendement 2140.

*trop d'articles. Ce qui était vrai. En fait, on a bien bidouillé avec le ministère de l'Environnement et les députés pour que finalement les députés de la majorité reprennent en amendement ce qui était proposé dans le projet CNTE. Et du coup, on a un certain nombre de trucs qui étaient prévus en ordonnance qui ont été intégrés en dur et qui sont entrés en vigueur » (mars 2022).*

Si cette dynamique d'écologisation connaît des résistances, la mine devient bien toujours davantage un enjeu pour le ministère de l'Écologie. Au chapitre 3 (partie 1.2.), nous avons vu que depuis la présidence de Nicolas Sarkozy et la réorganisation de l'administration centrale (et déconcentrée) qu'il met en œuvre, le bureau en charge de la gestion des ressources en métaux se situe à la DGALN, c'est-à-dire au ministère de l'Écologie. Le ministère de l'Économie conserve toutefois la compétence minière. Dans une certaine vision du développement durable, ancrée dans un paradigme de conciliation économie – écologie, on cherche à rapprocher la politique minière du ministère de l'Écologie. Ce changement s'explique également par le fait qu'il n'existe quasiment plus de mines en métropole. Pour le regard métropolitain, la question minière est désormais essentiellement réduite à la gestion des impacts sanitaires et écologiques des précédentes exploitations. Plus récemment, la montée en puissance de l'objectif de « transition énergétique » très demandeuse en ressources métalliques favorise également un intérêt du ministère de l'Écologie, compétent pour la politique énergétique. La frilosité des ministres de l'Économie à se saisir, du moins publiquement, des questions minières peu populaires renforce cette tendance. La question de la mine en Guyane aurait ainsi peu intéressé les ministres A. Montebourg et E. Macron :

*« Ils se sont assez peu exprimés sur la Guyane. Même si monsieur Macron avait été visiter le futur site de Montagne d'or... je pense qu'il le voyait avec bienveillance à un moment... Sur la Guyane, ils se sont juste exprimés en termes généraux, du genre « il faut continuer l'activité minière avec le territoire ». Ils étaient un peu plus pushy sur les mines en métropole. Ça s'est arrêté dès 2016 parce que dès qu'Emmanuel Macron a décidé qu'il avait un autre destin, il s'est bien gardé d'aborder le sujet, comme d'autres d'ailleurs » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).*

Il est en effet notable que sur le projet Montagne d'or, mise à part une première expression de soutien du ministre Emmanuel Macron en 2015, le ministère de l'Économie ne s'exprime pas publiquement sur le sujet. Lors du débat sur le projet organisé à l'Assemblée, c'est le ministre de l'Écologie François de Rugy qui s'exprime pour le gouvernement. De manière générale, les déclarations publiques sur le projet émanent du président, du Premier ministre et des ministres et secrétaires d'État à l'Écologie. Il en va de même pour la réforme du code minier. Elle a lieu parce que la ministre de l'Écologie s'en saisit tandis que le ministère de l'Économie, pourtant en charge des mines, reste là encore silencieux. D'après le juriste de FNE spécialiste des questions minières rencontré et participant aux consultations sur la réforme, la mobilisation du ministère de l'Écologie sur la question minière en général et en particulier en Guyane s'explique également par le peu d'intérêt du ministère de l'Économie sur ces questions tandis que du côté de l'Environnement, les enjeux sont considérés avec importance :

*« Sur tous les sujets, il y a une perte des arbitrages quasi systématique par le ministère de l'Environnement contre Bercy. C'est quasi systématique. [...] En matière de mines, je pense que le ministère de l'Industrie se fout un peu des mines. Et c'est un vrai sujet par contre pour le ministère de l'Environnement. Notamment en Guyane, parce que c'est là qu'il y a des enjeux de biodiversité forte, de qualité de la ressource en eau. Et beaucoup autour de l'orpaillage illégal, qui constitue quand même la majorité des extractions guyanaises, et un petit peu autour de ce qu'ils appellent la mine artisanale. [...] Les impacts environnementaux sont très forts. [...] Donc du coup, tu vois toute cette volonté de réformer le code minier pour permettre un meilleur encadrement de ça » (Juriste à FNE, mars 2022).*

L'opposition du ministère de l'Économie au ministère de l'Écologie peut étonner, d'autant que la réforme se veut faciliter la mise en œuvre de projets miniers. Le projet de loi présenté au CNTE, qui contient ces deux dispositions, n'y connaît d'ailleurs pas d'opposition de la part des socioprofessionnel·les – mise à part une abstention, un avis favorable est voté à l'unanimité. Autrement dit, les organisations patronales y siégeant (la Confédération des petites et moyennes entreprises, l'Union des entreprises de proximité et le MEDEF) votent en faveur du texte (CNTE, 2020). Néanmoins, nous avons rencontré différentes personnes appartenant au CGE et avons été frappée par les représentations associées à la mine qui transparaissent dans les échanges. Si elles acceptent sans problème de nous accorder du temps, elles refusent toutes d'être enregistrées, même sous anonymat, contrairement à la quasi-totalité des individus auprès desquel·les des entretiens sont menés durant ce travail doctoral. En conséquence, nous ne pouvons citer directement les échanges. Chaque entretien est différent et les sujets abordés varient partiellement en fonction des profils. Toutefois, il est manifeste que toutes ces personnes se positionnent sans ambiguïté en faveur des intérêts miniers.

Les membres du CGE rencontrées désapprouvent la décision du président d'annuler le projet Montagne d'or. Des critiques acerbes à l'encontre des délais pour l'octroi des titres miniers sont formulées, les services instructeurs en sont tenus responsables. De manière générale, ces personnes ne considèrent pas que la réforme du code minier permette de rendre le secteur attractif. Lorsque le sujet est abordé avec certaines d'entre elles, elles semblent méconnaître les impacts écologiques de la mine en Guyane et les minimisent. La forêt amazonienne serait trop protégée, au détriment du développement du territoire. Elles sont en faveur du développement du secteur minier guyanais qu'elles estiment être un véritable enjeu pour le territoire, notamment en termes d'emploi. Elles reprennent l'argument selon laquelle favoriser le secteur légal permettrait de lutter contre les activités illégales. Plus largement, nous remarquons que différentes justifications formulées par les élites minières et politiques de Guyane sont reprises par ces haut·es fonctionnaires. Enfin, elles expriment de la désapprobation ou des critiques plus directes vis-à-vis des derniers gouvernements dont la politique ne favoriserait pas suffisamment les activités minières ou manquerait d'actes concrets concernant la question de l'approvisionnement en métaux. Pour résumer, au sein du ministère de l'Économie, le CGE, qui est consulté pour les questions minières et notamment sur les demandes de titres, nous est apparu largement en faveur de la mine. Si ces critiques confirment également que la mine n'est plus une problématique que les ministres cherchent à porter politiquement, elles laissent entrevoir qu'au sein du ministère, des acteur·rices contestent

l'accroissement des contraintes environnementales et peuvent chercher à freiner la dynamique d'écologisation.



L'ancien objectif d'industrialisation de la mine guyanaise est recadré de manière à le rendre compatible avec l'objectif de protection environnementale, recadrage ancré dans une rationalité classique de modernisation écologique. Ce processus, passant par l'invisibilisation des impacts et des risques de la mine industrielle, est symptomatique d'une approche de la durabilité faible, du « changer pour que rien ne change ». La future possibilité de ne pas octroyer de permis minier en cas de possibles impacts écologiques graves et l'inscription des travaux miniers dans le régime de l'évaluation environnementale sont à la fois des changements importants et de simples mises au niveau du code de l'environnement. Les « ambitions écologiques » de l'exécutif restent donc modestes. Le ministère de l'Économie semble se dessaisir des questions minières tandis que le rapprochement du ministère de l'Écologie enclenché sous la présidence sarkozienne se confirme. Les tentatives du ministère de l'Écologie de réinscrire le gouvernement de la mine dans les enjeux plus transversaux de la soutenabilité rencontre toutefois la résistance d'acteur·rices sectoriel·les, et, à n'en point douter, d'élites politico-économiques guyanaises. L'écologisation se heurte ici à la nécessité de s'adapter aux particularités de la Guyane, ce qui est perçu par les acteur·rices de l'État comme le fait de favoriser l'exploitation minière.

#### **4. Une territorialisation économique sans décentralisation**

La réforme acte une prise en compte des contextes locaux dans la politique minière. L'ambition d'intégration territoriale est explicitée dans les objectifs de la « politique nationale de gestion durable des ressources et des usages du sous-sol ». Cette politique doit formuler des orientations au nom des intérêts sociaux, économiques et environnementaux de la Nation, mais également des territoires<sup>271</sup>. La précision de « territoires » a pour conséquence que cette politique peut fixer des objectifs considérés comme positifs uniquement localement et non nationalement. Autrement dit, on peut s'attendre à ce que l'extraction aurifère en Guyane soit définie comme faisant partie de la politique minière bien que l'or ne soit pas considéré comme critique pour le pays.

La dynamique de territorialisation du régime minier répond à deux enjeux principaux. D'une part, la réforme doit permettre une meilleure acceptabilité des projets. Ce cadrage de la territorialisation repose sur la prémisse selon laquelle le déficit d'acceptabilité sociale des projets découlerait d'une insuffisante intégration aux territoires des projets : « *Le Gouvernement partage cette volonté de renforcer l'acceptabilité des projets miniers, et par conséquent le dialogue entre opérateurs miniers et acteurs des territoires concernés* » déclare ainsi la ministre Pompili (Assemblée nationale, 2021d). D'autre part, dans le cas guyanais, la territorialisation répond à un enjeu de légitimité de pouvoir pour l'État central. L'État central manquant de légitimité pour diriger seul la politique minière, il s'agit de davantage se

---

<sup>271</sup> Art. 100-4 du nouveau code minier.

concerter avec le pouvoir régional. Différentes mesures introduites par la réforme visent à répondre à ces enjeux de territorialisation des projets miniers.

#### ***4.1. Davantage intégrer la mine à son territoire***

L'analyse environnementale, économique et sociale doit permettre, via son troisième volet « social », de prendre en compte l'impact du projet sur les populations. Les modalités concrètes de cette prise en compte restent à ce jour inconnues. La possibilité pour l'administration de refuser le projet s'il ne répond pas aux enjeux sociaux, telle une vaste opposition au projet, économiques ou politiques souhaités n'est pas clarifiée. Il faudra attendre la publication du décret d'application par le Conseil d'État puis l'appropriation de cet instrument par l'administration pour connaître ses effets concrets. Toutefois, l'analyse environnementale, économique et sociale est complétée par un autre instrument qui permet d'imposer des conditions à une entreprise minière sous la forme d'un cahier des charges (art. 67 de la loi climat et résilience). Le cahier des charges existe déjà, dans le cadre du régime des concessions (art. 132 -2 du code minier), mais son rôle est clarifié, en particulier en inscrivant dans la loi qu'il peut contenir des mesures socio-économiques. Avec cette mesure, l'on cherche notamment à « inscrire dans le dur » la nécessité pour une entreprise minière de faire bénéficier le territoire de retombées jugées intéressantes. Le bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, avant la réforme, peut déjà chercher à faire évoluer les modalités d'un projet afin qu'il prenne en compte des enjeux socio-économiques. Les instructeur·rices ne possèdent aucune base légale pour le faire, mais ils peuvent tenter d'utiliser leur position et la marge de manœuvre qui en découlent à cette fin, d'après l'ancien chef du bureau. Questionné sur les délais très importants qui précèdent souvent les décisions d'octroyer un titre minier, il nous explique ainsi :

*« Le cadre législatif et réglementaire du titre minier, tel qu'il était avant la réforme, était très nettement insuffisant par rapport aux attentes sociétales et politiques, et même administratives. Sincèrement, si vous allez voir pour un titre d'exploitation le décret 2006-648, qui dit ce qu'il doit y avoir dans votre dossier de demande de prolongation d'une concession, c'est indigent. C'est indigent. À partir de ce moment-là, l'opérateur fait soit ce qu'il peut, soit ce qu'il veut. Derrière, l'administration fait ce qu'elle peut. Elle fait ce qu'elle peut, pas ce qu'elle veut. Elle fait ce qu'elle peut pour qu'on ait la substance pour une décision et, au final, les critères de décision sont extrêmement réduits – les critères de décision formels, ceux qui sont demandés par la législation. [...] je ne vais pas développer avec vous, parce que ce n'est pas dans votre cœur de compétence, mais sur un même gisement, et je parle uniquement d'un point de vue technico-économique, vous pouvez avoir des projets radicalement différents. Et certains que l'administration pourrait refuser, mais qui seraient très intéressants pour l'opérateur. Supposez que vous avez un gisement assez conséquent, mais où la partie la plus riche est tout dessus : l'opérateur minier va se dire « je vais vite racler tout ce qui est au-dessus et je vais m'arrêter là ». Le point de vue de l'administration pourrait être de considérer qu'il faut exploiter l'ensemble du gisement pendant plus longtemps, mais à un moindre rythme. Pour être présent plus longtemps sur le territoire, pour approvisionner le marché de manière plus progressive. La rentabilité*

*financière n'est plus la même, même si à l'arrivée vous dégagez dans l'absolu la même rentabilité en volume. [...] Vous comprenez que pour un investisseur financier ce n'est pas la même chose. Avant la réforme du code minier, l'autorité minière n'avait aucun moyen d'influencer le projet minier dans ce sens-là. Aucun moyen. Si ce n'est notre bonne persuasion, notre conviction, et cetera. Alors ça, c'est écrit nulle part, mais vous trouvez là-dedans quelques-uns des gènes qui font que les procédures minières ont été très longues sur certains projets, très, très longues sur certains projets et un peu moins longues sur d'autres.*

*Q : Parce que l'administration n'avait pas le droit, si je comprends bien, de donner des conditions sur la durée d'exploitation ou sur l'exploitation du gisement...*

*R : Formellement non. Formellement non. Formellement non. Ce qui ne nous a pas empêchés d'avoir un travail de conviction. Mais cela prend du temps. Et puis on y arrive, on n'y arrive pas. Et là vous êtes bien loin du dossier qui est déposé sur le coin du bureau et qui va être soumis à la participation du public hein. [...] un dossier qui est présentable, c'est à dire qui correspond pour nous aux attentes sociétales du moment, qui ne sont pas dans les textes. Celles qui sont nos propres attentes, parce que c'est comme ça qu'on va pouvoir proposer de bonnes décisions en autorité » (mars 2022).*

Cet extrait de verbatim nous éclaire donc sur ce que concrètement l'administration peut chercher à exiger d'un projet, dorénavant en toute légalité en passant par l'inscription de ces attentes dans le cahier des charges. Par ailleurs, le cahier des charges peut proscrire l'usage de techniques d'exploration et d'exploitation<sup>272</sup> « si la protection de l'environnement ou d'autres usages existants ou planifiés du sol ou du sous-sol le justifient » (loi climat et résilience, art. 67). Le cahier des charges, assorti d'une consultation des collectivités locales plus large et sur la base d'un dossier présentant les conséquences du projet pour le territoire, vise à davantage territorialiser et écologiser les projets miniers alors que la question des retombées est considérée comme une question d'acceptabilité.

Avec le cahier des charges, l'administration se donne les moyens d'imposer des conditions reprenant les éléments de l'initiative avortée de mine responsable lancée par Emmanuel Macron – aller au-delà des normes et décider de mesures au cas par cas. L'analyse environnementale, économique et sociale permet, elle, d'étudier chaque projet dans ses spécificités. Elle ne s'inscrit toutefois pas dans le régime de l'évaluation environnementale prévue au code de l'environnement. Avec cette analyse, l'administration crée une évaluation *ad hoc* qui ne s'applique que pour la mine, ce qui est justifié par le fait que cette évaluation permet de prendre davantage de dimensions en compte – également politiques, sociales et économiques<sup>273</sup>. Ces deux instruments doivent encadrer les activités minières au cas par cas dans le but de permettre une certaine flexibilité, mais entretiennent un régime d'exception pour la mine.

---

<sup>272</sup> Cette possibilité est également déjà présente dans le projet de loi Chanteguet.

<sup>273</sup> L'évaluation environnementale s'intéresse uniquement aux incidences d'un projet sur ces facteurs : la population et la santé humaine ; la biodiversité ; les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ; les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage (cf. art. 122-1 du code de l'environnement).

Dorénavant, la décision de l'administration est ainsi supposée prendre en compte les impacts environnementaux, économiques et sociaux du projet, qu'ils soient mis en avant par l'entreprise ou par les publics consultés, dès l'octroi du titre (et en cas de prolongation ou d'extension de titre). Ces modifications marquent un réel changement en cela que le titre n'est plus uniquement attribué en fonction des qualités techniques et financières de l'entreprise, mais également en fonction du projet lui-même. L'analyse environnementale, économique et sociale vaut pour l'ensemble des départements français. Des mesures en faveur de la territorialisation de la mine spécifiques aux outre-mer et à la Guyane sont également prises. Néanmoins le pouvoir décisionnel n'est pas transféré au niveau local et reste le monopole de l'État central.

#### ***4.2. La timide reconnaissance de la légitimité des élu·es de Guyane à penser la politique minière***

La question du partage des compétences en matière de mine est un sujet de litige de longue date. La compétence sur la fiscalité minière est au centre des revendications. Nous l'avons mentionné, une taxe sur la production d'or devant être partagée entre la CTG et un organisme chargé de l'inventaire, de la valorisation et de la conservation de la biodiversité en Guyane est créée en 2008. En pratique, l'entièreté de la taxe est versée à la CTG. Depuis au moins 2011, la Région demande à pouvoir statuer sur cette taxe pour définir son taux et son assiette « *afin de pouvoir valablement financer aussi bien une politique de promotion du secteur minier que de protection de l'environnement avec la création du conservatoire de la biodiversité* » (JORF, 2011). En 2017, la CTG renouvelle sa demande et souhaite la révision de la fiscalité avec l'introduction d'un dispositif permettant une augmentation progressive de la pression fiscale sur les exploitants de gisements aurifères en fonction du cours de l'or et de leur taille (CTG, 2017). Cette idée est également reprise dans les préconisations du rapport de la mission interministérielle de 2021 (Larrouturou, 2021, p. 40). L'habilitation législative n'est pas accordée à la CTG. La réforme ne donne lieu à aucune révision, bien que le manque de retombées pour les collectivités soit l'un des problèmes largement relevé par un vaste spectre d'acteur·rices en défaveur ou en faveur de la mine à l'occasion du conflit autour de Montagne d'or.

De manière générale, le pouvoir central refuse d'abandonner ses prérogatives sur la gestion des ressources du sous-sol à la Guyane. Il s'oppose ainsi au transfert de compétences concernant les titres miniers situés en mer pourtant décidé par les parlementaires. En 2000, la Région de Guyane obtient, théoriquement, la compétence pour les titres miniers offshore. Cette évolution répond à une demande d'élu·es et du patronat de Guyane. L'enjeu est de taille étant donné la présence de gisements d'hydrocarbures au large de la Guyane. Le groupe Total effectue notamment une campagne de recherche pour un potentiel projet d'exploitation de pétrole, via le PER Guyane Maritime. Le transfert de compétences est prescrit par la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (art. 48) et intégré au code minier en 2011. Toutefois, l'État ne publie pas le décret d'application nécessaire pour que le changement législatif devienne effectif. En 2012, la CTG demande l'intervention du Conseil d'État. En 2014, celui-ci somme le Premier ministre de publier ce décret. Faute d'action, ce même Conseil condamne deux années plus tard l'État à payer 5000 euros par jour de retard de publication du

décret à la CTG. En 2017, le permis de recherche Guyane Maritime est prolongé. Il faut attendre l'année suivante, soit 18 ans après la loi le prescrivant, pour que le décret soit publié. Mais l'année précédente, la loi Hulot interdit la délivrance de futurs permis de recherches et, dès 2040, l'exploitation d'hydrocarbures en France. Or en 2019, Total cesse ses activités d'exploration jugées non concluantes. Autrement dit, la Guyane a beau avoir reçu la compétence sur la gestion de ces ressources, ce transfert est sans effet et aucun projet d'hydrocarbures ne devrait voir le jour en Guyane. Les réactions des politiques et du patronat locaux à la loi Hulot sont très fortes et critiques envers le pouvoir métropolitain. Alors que l'exploitation d'hydrocarbures représente un faible enjeu économique pour la métropole, les élites politiques et économiques locales estiment que celle-ci aurait eu un impact important pour le développement guyanais, à l'image de ce député, aujourd'hui président de la CTG<sup>274</sup> :

*« Nicolas Hulot était très, très fier d'introduire la loi qui interdisait les extractions, les prospections d'hydrocarbures d'origine fossile. Ce à quoi j'avais très clairement rétorqué qu'il eut été intéressant de recueillir l'assentiment et l'avis de la CTG, la Collectivité Territoriale de Guyane, puisque la loi d'orientation pour les outre-mer qui avait été votée en 2000 avait donné à la Guyane la compétence en matière de délivrance de permis miniers offshore. Donc il se trouve que lorsque le gouvernement prenait cette décision, il passait quasiment outre une compétence qui était délivrée à la CTG. [...] Mais après on a bien compris que c'était une guerre de positionnement politique. Mais toujours est-il que ça laissait quand même dénoter qu'entre Paris et Cayenne, il y a toujours eu cette espèce de dichotomie où, effectivement, d'un côté on nous dit que vous faites partie intégrante de la République, et puis que, de l'autre côté, lorsqu'il s'agit de respecter un certain nombre de lois, un certain nombre de directions, un certain nombre de prérogatives qui pourraient nous être favorables, on a le mauvais sentiment que le gouvernement nous met des bâtons dans les roues et nous empêche d'avancer vers ce qui pourrait être bien pour notre territoire » (Député de la 1<sup>re</sup> circonscription de Guyane, novembre 2019).*

La question de la compétence sur les permis onshore est également discutée et, selon les périodes, plus ou moins activement demandée par la CTG ou le patronat local. Pour la plupart des acteur·rices en faveur de la mine, l'enjeu est avant tout de gagner en efficacité dans les procédures d'instruction et d'abstraire les décisions minières aux enjeux politiques de la métropole :

*« Q : Et de manière générale, est-ce que vous pensez que les décisions sont prises au bon niveau ?*

*R : Non, du tout. C'est pris à Paris, signature ministérielle, aucun intérêt. Aucun. Pour moi, tout doit être... c'est ce que j'ai demandé dans le code minier : arrêté préfectoral pour tout. Les travaux c'est un arrêté préfectoral, SEVESO c'est un arrêté préfectoral, ICPE c'est un arrêté préfectoral. Je me demande pourquoi les titres miniers c'est au ministère. Arrêté préfectoral et puis c'est fini. C'est le territoire qui doit statuer. Après,*

---

<sup>274</sup> Gabriel Serville est élu président de l'Assemblée de Guyane en juin 2021.



*si le gouvernement n'est pas d'accord, il passe un coup de fil à son préfet, il lui dit "tu me valides pas ça" et puis point barre. Il fait un arrêté préfectoral de rejet. Et comme ça, on ne sera plus soumis à l'histoire des élections. Parce que c'est le ministre qui doit apposer sa signature, et alors là, mon dieu, mon dieu, mon dieu. Il est là, et il a le stylo, et il tremble. Il le lâche tous les jours, il le reprend, et il le relâche, il le reprend et voilà, il signe jamais ! Il peut pas signer ! » (Présidente de la FEDOMG, octobre 2019).*

Dans cette lecture de la situation, le·a ministre en charge des mines serait soumis aux pressions des écologistes de la métropole. L'exécutif aurait bien conscience qu'il est dans l'intérêt de développer le secteur minier en Guyane pour des raisons économiques, mais sacrifierait le territoire ultramarin à des intérêts électoralistes métropolitains. Le·a préfet·e, n'étant pas membre du gouvernement soumis aux pressions électorales, iel serait davantage en position de prendre des décisions pour le bien du territoire. Dans ce récit, la Guyane jouerait le rôle de « caution verte » du gouvernement :

*« Le problème c'est qu'on a un pouvoir politique qui instaure une politique industrielle, qui est en fait à la merci des tendances médiatiques des partis politiques. Donc, je veux dire, on est morts. Donc, à chaque fois qu'on s'approche d'une élection, la Guyane devient en fait la caution pour le président de la République, ça devient, et c'est systématique, c'est la caution verte qu'il apporte à l'ensemble de la métropole, aux Verts, toute la clique » (ibid.).*

*« La Guyane c'est la Belle au bois dormant. Nous dormons vivants sur un lit de richesses, toute l'histoire de la Guyane a été marquée par ces potentialités [...] L'or et le pétrole. [...] Dans les eaux territoriales et tout, le Guyana c'est 1 milliard 500 millions de barils, nous c'est zéro. Total a quitté la Guyane pour aller s'installer au Guyana. La Guyane est mise sous cloche. C'est pour ça que j'ai dit que c'est une Belle au bois dormant. Mise sous cloche, parce que ... la France veut être exemplaire en matière d'environnement et comme c'est l'Amazonie française, la Guyane... Il n'y aura pas d'activités industrielles en Guyane avant très longtemps. Je préfère le dire. Sauf si demain nous obtenons une autonomie de gestion de notre territoire, un peu à la polynésienne ou la Nouvelle-Calédonie, et que nous puissions avoir une compétence sur l'activité économique et notamment sur les activités industrielles et minières notamment. C'est le combat que moi je mène. Ça fait quarante ans que je mène ce combat pour avoir une autonomie de gestion pour la Guyane » (Sénateur de la Guyane, décembre 2019).*

La Guyane serait ainsi mise sous cloche pour des raisons électoralistes propres au pouvoir central. Les prises de décisions concernant la mine devraient être prises en Guyane afin de décorréliser ces différents enjeux. Dans cette même optique, un transfert des compétences liées à la politique minière vers la CTG est demandé par différent·es acteur·rices. Questionné sur les obstacles à l'industrialisation du secteur, cet élu de la CTG et opérateur minier nous répond :

*« La gouvernance de la mine, c'est-à-dire des décisions parisiennes au regard des intérêts parisiens. Numéro un. Parce que le WWF a beaucoup plus intérêt à faire une*

*campagne lorsque la décision est prise à Paris que si la décision est prise en Guyane. La puissance déployée sera pas la même. Et je peux vous dire que si le WWF fait une campagne à Paris sur une question en Guyane où la décision est prise en Guyane, ils pourront dépenser beaucoup d'argent parce que je pense, j'espère, que la seule chose qui préoccupera les élus guyanais de l'époque, d'une époque future, ce seront les intérêts de la Guyane » (Opérateur minier, élu à la CTG, novembre 2019).*

La question est particulièrement épineuse, car elle est cadrée comme une question d'émancipation politique. Des acteur·rices aux positions très différentes sur la mine relient la protection de l'environnement à une forme de domination néocoloniale :

*« Toutes les tentatives de mettre en place des activités agro-industrielles, agroalimentaires, à côté du centre spatial, pour éviter que le tout spatial soit la seule référence de l'activité économique de la Guyane, ont échoué. Parce que je répète, la seule ambition de la France pour la Guyane aura été d'en faire une base spatiale. Ça c'est mon appréciation. [...] C'est un choix. Un choix stratégique, politico-stratégique [...] si nous avons nos potentialités exploitées et un développement économique, ça aurait été plus facile pour nous de réclamer plus d'autonomie. [...] Nous sommes le seul territoire de l'Amérique du Sud sous tutelle. D'ailleurs c'est pour ça que Bolsonaro... que je n'aime pas, ce n'est pas mon copain, c'est un fachos. [...] Mais Bolsonaro a eu raison de dire à Emmanuel Macron de s'occuper de ses affaires. Lorsqu'Emmanuel Macron a voulu internationaliser l'Amazonie, c'est... ça se voit nulle part. [...] C'est comme si on disait d'internationaliser le Mont-Blanc ! Ça se fait pas ! » (Sénateur de la Guyane, décembre 2019).*

*« R : Vous savez, nos pays ont été colonisés avec la Bible. [...] Aujourd'hui, la religion catholique a pris du recul et l'écologie est utilisée comme une nouvelle religion à la place de la religion catholique. [...] Aujourd'hui ils nous font comprendre que le non-développement de la Guyane conditionne la survie de l'humanité. Mais c'est tout à fait louable ! C'est-à-dire qu'on apprend aux Guyanais à s'opposer à tout sous prétexte de l'environnement. [...]*

*Q : Parce que pour vous l'écologie c'est quelque chose d'occidental ?*

*R : Ah totalement. C'est une problématique, encore une fois c'est une arme politique au profit des pays développés. "Au profit", je dis bien. C'est-à-dire que moi je rêve que la France, que tous les écologistes de France aient le même projet pour leur pays que pour le mien. [...] Donc moi j'aimerais qu'on casse toute la partie Marseille, Bordeaux, Lyon tout ça, qu'on en fasse un grand parc national, qu'on revégétalise tout ça, d'accord ? [...] Et là je pourrai croire que la France est un pays vraiment écologiste. [...] ! Moi j'arrête pas de dire – parce que vous l'avez peut-être pas vu, je suis membre du conseil d'administration du parc amazonien au titre de la CTG – je n'arrête pas de dire que la politique environnementale française est... Que la France*

*mène sa politique environnementale sur la misère sociale des Guyanais, de la Guyane. Parce que ça nous le payons très cher ! Quel pays au monde a donné plus de 60 % de sa surface à la protection de l'environnement ? Et sur les 40 % restant, n'arrive même pas à développer un projet, au titre de l'environnement ! » (Opérateur minier, élu à la CTG, novembre 2019).*

Le récit de la mise sous cloche est diffusé dans de nombreux territoires excentrés des centres de pouvoir. En Guyane, il puise dans le passé colonial du territoire et dans des décennies de difficultés économiques. La perception que la France refuserait le développement économique de la Guyane pour des objectifs de domination politique nous semble répandue. Même pour de nombreux·ses acteur·rices s'opposant au développement du territoire via les activités extractives, la conviction selon laquelle la politique s'appliquant à la Guyane n'est pas dictée par les intérêts guyanais, mais par ceux de la métropole nous paraît commune. Dans ce cadre, la protection écologique est largement perçue comme définie et imposée par le pouvoir central pour des intérêts dictés par les opportunités politiques.

*« Sur cette espèce de connerie de l'Amazonie, le « bien commun de l'humanité », là franchement Macron il m'a énervé... j'étais plus en accord avec l'autre connard de Bolsonaro pour dire que non ce n'est pas un patrimoine de l'humanité. Ce sont des territoires autochtones. Et non, l'Amazonie n'appartient pas à tout le monde, c'est le territoire sacré de peuples autochtones. [...] Je préfère perdre<sup>275</sup>, mais qu'on décide nous même de notre avenir plutôt qu'on nous impose un choix à 8000 kilomètres d'ici. C'est pour moi inconcevable et... mais c'est vrai que quand on a rencontré les miniers, c'est ce qu'ils nous disaient. [...] Parce qu'ils savent qu'ils peuvent compter sur des petits capitalistes guyanais. C'est à dire, on va refourguer la compétence minière à la CTG. Ils sont sûrs de toutes les manières que la CTG actuellement, avec ce président-là, il va donner le feu vert à tous les projets miniers. Mais c'est vrai que, quelles que soient les parties, on a juste dit – et là c'était un commun accord avec les partisans et les opposants – que la décision ne doit pas être prise à 8000 kilomètres. C'est notre territoire, c'est à nous décider » (Porte-parole de la JAG, vice-président du grand conseil coutumier, décembre 2019).*

La question du transfert de compétence sur la politique minière se pose d'autant plus que les réformes de décentralisation octroient les compétences en termes de développement économique et d'aménagement du territoire aux régions<sup>276</sup> (Article L4433-1 - Code général des collectivités territoriales). Mais les compétences minières, considérées comme quasi régaliennes, relevant de la souveraineté nationale, ne sont pas déléguées. Toutefois, les acteur·rices étatiques de la réforme se refusent à abandonner le pouvoir de l'État sur les mines guyanaises :

*« On a considéré que c'était le rôle du ministre. On s'est posé la question dans la réforme du code minier pour voir si on ne pouvait pas déléguer ça au préfet. Il a été considéré que cela restait un sujet politique suffisamment important pour gérer ça au*

---

<sup>275</sup> Notre interlocuteur fait ici référence à la possibilité de perdre son combat contre Montagne d'or si un référendum local devait être organisé.

<sup>276</sup> Cf. art. L4433-1 du code général des collectivités territoriales.

*niveau national. J'ai là aussi pas de commentaire à faire. On pourrait imaginer un autre modèle, mais dans la structure administrative française telle qu'elle est aujourd'hui encore, régionalisée mais où le pouvoir central reste encore fort aujourd'hui, cela paraissait inconcevable sur ces sujets-là. Et je pense sincèrement que sur des sujets de cette nature qui engendrent des aspects économiques et sociétaux de long terme, [...] en laisser la seule manière de faire à des services régionaux dispersés c'est pour le coup ne pas prendre de bonnes décisions. Il y a des compétences qui sont nécessaires » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).*

Il est considéré que l'instruction des dossiers nécessite des expertises rares que l'on ne trouverait pas au niveau d'une région. Un autre argument avancé pour justifier que les demandes soient instruites au niveau national est la nécessité d'éviter des formes de favoritisme de la part des services situés en Guyane, comme nous l'expliquent deux chefs d'unités de la DEAL et de l'ONF, mais également un député aujourd'hui président de la CTG :

*« Je pense que la concurrence c'est bien de la gérer avec un seul organe de décision<sup>277</sup> pour éviter les biais. [...] Parce que la DEAL c'est pas la DGALN, et chacun aussi vit dans un certain contexte et que forcément ça peut introduire des biais. [...]. Je sais pas, on pourrait imaginer que typiquement la DEAL en local, elle puisse de manière involontaire être plus influencée par la situation d'un petit opérateur minier local. Peut-être qu'inconsciemment, pour des raisons politiques, elle va être amenée à le favoriser. De manière inconsciente hein. Et ça peut créer des biais. [...] en local on peut imaginer que les opérateurs locaux, enfin ils sont plus proches donc on peut imaginer qu'ils peuvent avoir plus d'influence. Enfin je sais pas, un truc bête... on peut imaginer par exemple qu'un opérateur minier en concurrence c'est le frère du président de la région qui va voir le préfet et... Enfin on peut imaginer ce genre de choses » (Directeur de l'unité Mines et carrières au sein du service Risques, Énergie, Mines et Déchets, DEAL Guyane, octobre 2019).*

*« Comme c'est très politique, c'est bien aussi d'avoir une vue globale au niveau parisien. Souvent il y a des pressions qui sont faites sur le personnel local qui instruisent les dossiers, ce qui fait que si la décision est prise au niveau local, elle ne serait pas forcément libre de parole dans l'instruction » (Chef de projet Activités minières, ONF Guyane, novembre 2019).*

*« Pour éviter qu'on aille vers des dérives que l'on voit déjà lorsque vous regardez le fonctionnement de certaines collectivités, de certaines communes, aussi bien ici qu'ailleurs, mais vous allez voir que souvent il y a des situations de passe-droits, une petite prise illégale des terrains, etc. Et donc de mon point de vue, pour éviter ça c'est*

---

<sup>277</sup> Notre interlocuteur défend ici la position selon laquelle il doit revenir à la DGALN de statuer sur les dossiers de titres miniers et non à la DGALN et à la DEAL de Guyane.

*de pouvoir avoir une espèce de gouvernance bicéphale* » (Député de la 1<sup>re</sup> circonscription de Guyane, novembre 2019).

La réforme n'apporte pas, à ce stade, de changement quant à la structuration de la double instruction, locale par la DEAL (rebaptisée DGTM) et nationale par la DGALN, ni du pouvoir décisionnaire. Il revient toujours au ministre de l'Économie de délivrer un PER et au Conseil d'État d'octroyer une concession.

Toutefois, quelques évolutions tendant vers davantage de concertation avec la CTG sont contenues dans la réforme. Nous avons mentionné que la hiérarchie des normes entre le SDOM et le SAR reste identique, c'est-à-dire que le SAR doit prendre en compte le SDOM, ce à quoi s'oppose la CTG. Néanmoins, la révision du SDOM doit dorénavant être élaborée de manière conjointe entre le président·e de la CTG et le·a préfet. Ainsi, la CTG est corédactrice de la nouvelle version du SDOM, en théorie à égalité avec l'État central, ce qui signifie concrètement qu'elle est intégrée à l'élaboration de la politique minière en Guyane. Cette évolution vers davantage de décentralisation rejoint le fait que dorénavant la CTG doit donner son avis dans le cas de demandes d'AEX et de concessions. Le respect de l'avis de la collectivité reste à l'appréciation de l'administration en charge de l'instruction et de l'exécutif. Toutefois, passer outre l'avis des élu·es guyanais·es engendre nécessairement des tensions entre pouvoirs central et local et un déficit de légitimité. Pour autant, dans le cas de la réforme du code minier, la CTG estime que les processus de consultation sont insatisfaisants et que ses intérêts ne sont pas pris en compte. Ainsi, son président regrette-t-il devant le Sénat que la CTG n'ait disposé que d'un mois seulement pour se positionner sur plusieurs ordonnances, dont l'ordonnance relative à l'adaptation outre-mer du code minier s'adressant à la Guyane. L'avis défavorable émis par la CTG n'est pas pris en compte, tout comme l'ensemble des observations formulées. S'il est défavorable, c'est que « *la Guyane possède beaucoup de gisements d'or et sans doute d'hydrocarbures. Le nouveau code minier est tout simplement inadapté à la configuration de notre territoire* » explique le président de l'assemblée unique (Délégation sénatoriale aux outre-mer, 2023). La critique des contraintes environnementales posées au secteur, définies comme « inadaptées » aux conditions locales, est redondante dans le discours des partisan·es de la mine et se traduit dans l'opposition de la CTG à la réforme.

À cet égard, les négociations autour de la future autonomie de la Guyane devraient s'avérer délicates pour les acteur·rices de l'État central. Le 26 mars 2022, le Congrès des élus de Guyane, composé de parlementaires, conseiller·es de l'Assemblée de Guyane et maire·s, vote à l'unanimité en faveur d'une évolution statutaire. L'objectif est que la Guyane devienne une collectivité autonome à statut particulier dans la Constitution. Le comité de pilotage institué à la suite de cette décision et ayant en charge de formuler des propositions à la présidence de la République afin d'enclencher le processus de modification institutionnelle publie un rapport en mars 2023. Le projet de réforme prévoit le transfert de compétences dans de nombreux domaines, dont l'environnement et la gestion des ressources, en particulier minières (COPIL sur l'Évolution statutaire, 2023). En termes politiques et éthiques, la question de la future autonomie sera problématique. Pour l'exécutif, il sera compliqué de s'opposer frontalement aux élu·es ultramarin·es, mais également difficile d'accepter d'encore davantage diminuer le niveau d'exigence environnementale.

### **4.3. Des mesures spéciales pour soutenir la « petite » mine légale**

Une partie importante de la réforme fabrique des dispositions pour les outre-mer et notamment spécifiquement pour la Guyane. La loi climat et résilience introduit directement des outils pour lutter contre l'orpaillage illégal, essentiellement via le volet judiciaire, par exemple en renforçant les sanctions prévues à l'encontre des *garimpeiro-as* ou des piroguier-es soutenant la logistique des activités illégales. Les autres nouvelles mesures sont prises par l'ordonnance n°2022-537 du 13 avril 2022 relative à l'adaptation outre-mer du code minier, partiellement modifiées en novembre par l'ordonnance n°2022-1423. Le PEX, qui n'existe plus en métropole depuis 1994, est supprimé. Les activités minières sont désormais uniquement conduites sous le régime des AEX, dans le cas d'exploitation d'or alluvionnaire sur des petites surfaces, des PER et des concessions. Le régime des AEX connaît plusieurs modifications.

Jusqu'à la réforme, une AEX est octroyée sans mise en concurrence et sans obligation de démonstration de la présence de ressource en or. Elle porte sur une superficie maximale de 100 hectares, soit 1km<sup>2</sup>, sur un tracé rectangulaire ou carré. Elle peut être soumise à évaluation environnementale. Ceci est décidé « au cas par cas », c'est-à-dire qu'à chaque demande, l'autorité environnementale doit statuer sur la nécessité, ou non, de produire une étude d'impact. Cette procédure est vivement critiquée par les artisan-es, ceux-ci estimant que la production d'une étude d'impact est un procédé bien trop long et coûteux pour des petites entreprises :

*« Ils ont toute liberté pour des motifs totalement arbitraires de décréter qu'ils ne nous exonèrent pas d'étude d'impact. Et demander une étude d'impact à un artisan c'est rendre son dossier, son projet, impossible à réaliser. Inaccessible. [...] Pour des raisons de coûts, de durée, de durée de réalisation, c'est inaccessible. Parce qu'on demande de faire une étude d'impact, donc on va compter les grenouilles, on va chercher l'espèce protégée. En Guyane, si vous cherchez une espèce protégée, vous allez la trouver, c'est sûr. D'accord ? Donc l'artisan, imaginons même qu'il ait trouvé 100 000 euros, 70 000 euros on va dire, et qu'il ait trouvé la petite grenouille. Ça y est, il l'a trouvée. Une fois qu'il l'a trouvée, il fait quoi avec la petite grenouille ? On va lui dire « maintenant, mesure compensatoire ». Et à quoi il fait face ? Il peut pas, un artisan, c'est pas possible. Pour une AEX de 20 km<sup>2</sup>, pour 20 hectares, pour un an et demi d'activité ?! C'est pas possible » (Opérateur minier, élu à la CTG, novembre 2019).*

Dans les faits, les demandes d'AEX où une évaluation environnementale est imposée sont effectivement abandonnées. Cela signifie que les dossiers de demandes des AEX existantes comportent uniquement une notice d'impact, procédure bien moins lourde et exigeante d'un point de vue écologique que l'étude d'impact. Une même entreprise peut détenir jusqu'à trois AEX sur quatre années. Aucune consultation du public n'est prévue dans l'instruction.

La demande d'AEX doit désormais s'accompagner d'une démonstration de preuve de présence de gisement, soit parce que celui-ci est déjà connu, soit parce qu'une prospection est précédemment menée. Dans le cas où une prospection n'est pas précédemment menée, la demande est soumise à mise en concurrence<sup>278</sup>. Il y a également mise en concurrence des demandes de renouvellement d'AEX en cas d'absence ou d'insuffisance d'exploitation menée par le·a demandeur·se, d'une prise en compte de l'environnement, la santé ou la sécurité<sup>279</sup> défailante ou de méthodes d'exploitation qui ne sont pas « *les méthodes confirmées les plus propres à porter au maximum compatible avec les conditions économiques le rendement final de ces gisements*<sup>280</sup> » sous réserve de la préservation de différents intérêts environnementaux, sanitaires ou sécuritaires<sup>281</sup>. On cherche ainsi à améliorer les pratiques des artisan·es de manière incitative sans toutefois aller jusqu'à la mesure qui consisterait à refuser un renouvellement pour ces mêmes motifs. À l'image du cahier des charges utilisé dans le cadre des titres miniers, l'administration peut également définir des conditions d'ordre environnemental ou social qui « *poursuivent des objectifs de développement durable* »<sup>282</sup>. Le nombre maximal d'AEX par entreprise est supprimé. Si la surface maximale de 1km<sup>2</sup> est conservée, les limites du périmètre sont désormais de forme libre. Autrement dit, la forme suit dorénavant davantage les limites des zones riches en ressource, soit les lits des cours d'eau où il y a un intérêt à exploiter, permettant d'exploiter plus de surface dans le cadre d'une AEX. La loi introduit une distinction entre les AEX d'une surface ne dépassant pas 25 hectares et les autres. Les premières restent sous le régime de l'évaluation environnementale au cas par cas et sont soumises à consultation du public par voie électronique. Leur durée maximale reste de 4 années, renouvelable une fois. Les AEX de taille plus importante sont automatiquement soumises à évaluation environnementale et à enquête publique au titre du code de l'environnement<sup>283</sup>. Leur durée maximale s'élève à 10 années, non renouvelable.

Ainsi, des concessions sont faites vis-à-vis des exploitant·es, par exemple en accordant des AEX sur des périodes plus longues ou en permettant, avec l'introduction du périmètre de forme libre, d'exploiter davantage de surface. Toutefois, on introduit des procédures de consultation du public, qui, bien qu'ayant un impact s'arrêtant à une transparence accrue, représentent un modeste progrès en termes de

---

<sup>278</sup> Cette prescription vaut sur le domaine, public ou privé, de l'État ou d'une collectivité territoriale, soit l'essentiel de la surface couverte par la forêt guyanaise.

<sup>279</sup> La liste exacte des intérêts de l'environnement, la santé ou la sécurité à prendre en compte est précisée à l'art. 161-1 du code minier. L'art. 161-1 prévoit « *Les travaux de recherches ou d'exploitation minière doivent respecter, sous réserve des règles prévues par le code du travail en matière de santé et de sécurité au travail, les contraintes et les obligations nécessaires à la préservation de la sécurité, de la santé et de la salubrité publiques, de la solidité des édifices publics et privés, à la conservation des voies de communication, de la mine et des autres mines, des caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre, littoral ou maritime, et plus généralement à la protection des espaces naturels et des paysages, de la faune et de la flore, des équilibres biologiques et des ressources naturelles particulièrement des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1, L. 219-7, L. 331-1, L. 332-1 et L. 341-1 du code de l'environnement, l'intégrité des câbles, des réseaux ou des canalisations enfouis ou posés, à la conservation des intérêts de l'archéologie, à la conservation des monuments historiques classés ou inscrits, des abords de monuments historiques et des sites patrimoniaux remarquables mentionnés au livre VI du code du patrimoine, ainsi que des intérêts agricoles et halieutiques des sites et des lieux affectés par les travaux et les installations afférents à l'exploitation. Ils doivent en outre assurer la bonne utilisation du gisement et la conservation de la mine.* »

<sup>280</sup> Selon l'art. 161-2 du code minier.

<sup>281</sup> Voir l'avant-dernière note de bas de page (n°279) sur l'art. 161-1.

<sup>282</sup> Art. 611-2-3 du nouveau code minier.

<sup>283</sup> Il s'agit d'une mise en conformité avec la directive Plans Programmes 2011/92/UE obligeant les projets de plus de 25 hectares à faire l'objet d'une évaluation environnementale .

concertation. Par ailleurs, l'obligation d'une étude d'impact doit permettre une certaine écologisation – relative en cela que la destruction du milieu par l'exploitation alluvionnaire ne saurait être évitée. En pratique, les demandes d'AEX devant faire l'objet d'une évaluation environnementale sont, nous l'avons mentionné, systématiquement abandonnées. On peut donc s'attendre à ce que seules des demandes d'AEX sur des surfaces de moins de 25 hectares soient déposées, mais en grand nombre afin de les cumuler, d'autant que l'interdiction pour une entreprise de posséder trois AEX maximum est levée<sup>284</sup>. Comme le souligne Guyane Nature Environnement (Ministères Écologie Énergie Territoires, 2021), ces modifications du régime des AEX ne devraient pas permettre, dans les faits, de répondre à l'enjeu d'écologisation des exploitations alluvionnaires. Ce risque de « saucissonnage » des AEX concerne également les PER. La réforme exempte d'analyse environnementale, économique et sociale les PER portant sur un périmètre inférieur à un certain seuil qui reste, lui aussi, encore à définir. Là encore, un régime d'exception de la mine est maintenu.

Le SDOM connaît également des modifications. Il est rendu compatible avec la politique nationale des ressources et usages du sous-sol, cette dernière devant par ailleurs, par l'ordonnance n°2022-1423, être déclinée dans les documents de planification régionaux. Cette politique n'ayant pas encore été définie, nous ne commenterons pas davantage ce point. Il en va de même de la future version du SDOM qui doit être révisée, notamment afin de répondre à deux nouvelles prescriptions : le SDOM devra prévoir « *les aménagements de logistique et d'approvisionnement en énergie nécessaires à l'activité minière* » et contenir des « *mesures de nature à favoriser l'emploi, notamment par le développement des activités de services associées ainsi que de la formation* »<sup>285</sup>. À ce stade, nous ne pouvons que conclure que ces deux nouveautés indiquent une volonté de répondre à un enjeu de territorialisation dans le sens où l'administration et les partisan·es de la mine tendent historiquement à l'entendre, c'est-à-dire dans un registre économique et infrastructurel.

\*  
\*\*

Avec la réforme, un cadre légal prenant davantage en compte la dimension territoriale de la mine est institué. L'administration se donne les moyens de pouvoir davantage influencer sur le modèle économique de la mine, afin de potentiellement augmenter les retombées économiques et infrastructurelles. L'analyse environnementale, économique et sociale autorise à une évaluation du projet minier au regard de ses impacts sur le territoire. La consultation des collectivités, dorénavant obligatoire dans les procédures d'instruction des titres, et la participation de la CTG à la révision du SDOM, font partie de cette démarche. La réforme inclut également des mesures propres à la Guyane. Le régime des AEX, en particulier, évolue et doit mieux coller aux « réalités » des artisan·es.

L'absence de partage de pouvoir entre l'État et la région pose toutefois une limite nette à ce processus de territorialisation. L'autonomie politique du territoire suppose une gestion locale des ressources

---

<sup>284</sup> Dans les faits, et en toute transparence vis-à-vis de l'administration, cette disposition est en fait déjà contournée, la même personne ou famille détenant souvent plusieurs entreprises minières et détenant donc plus que trois AEX.

<sup>285</sup> Ordonnance n°2022-537, art. 4.



naturelles. Pour les partisan·es de ce transfert de compétences, il s'agirait notamment de pouvoir s'extraire des logiques électoralistes de la métropole et d'une vision de l'écologie jugée inappropriée. Ce transfert pose toutefois question en termes de capacité à instruire localement les dossiers. La rareté de l'expertise nécessaire pour gérer les dossiers miniers et les pratiques clientélistes du système politico-administratif local sont problématiques. Outre ces éléments, le gouvernement des ressources naturelles, en particulier minières, constitue un pouvoir fondamental de l'État auquel les acteur·rices politico-administratif·ves refusent de renoncer.

## 5. Un développement territorial verrouillé dans les activités extractives

Le conflit Montagne d'or démontre que l'extraction aurifère est loin d'être consensuelle en Guyane. De manière générale, les arguments contre l'industrialisation de la mine recourent peu ou prou ceux formulés à l'encontre de Montagne d'or<sup>286</sup> – il en va de même des arguments en sa faveur. Pour mémoire, les critiques portent essentiellement sur les risques sanitaires, les destructions des milieux, en termes écologiques et ma·patrimoniaux, et le choix d'un modèle de développement extractif aux retombées plus importantes. La critique contre l'enrichissement de grandes entreprises minières étrangères grâce aux ressources du territoire vaut pour l'ensemble des projets industriels miniers : aucun·e acteur·rice guyanais·e n'est en capacité ou ne souhaite faire les investissements conséquents nécessaires à une exploitation de grande taille. Malgré l'existence manifeste de ces critiques, dans les récits circulant dans les arènes de l'État central auxquels nous avons accès domine le postulat selon lequel la mine, en particulier industrielle, est positive pour la Guyane.

Au sein des arènes étatiques, il est compliqué de concevoir le développement de la Guyane autrement que via les activités extractives. Le gouvernement continue de cadrer le développement comme dépendant de l'exploitation des ressources naturelles et d'antagoniser préservation des milieux et économie, comme l'exprime la ministre des Outre-mer dans un discours face au Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane :

*« Je ne vais pas vous dire qu'il ne faut toucher à rien, et que vous êtes condamnés à regarder passer le train du développement. [...] Je ne vais pas non plus vous dire que l'on doit creuser partout et tout couper pour maximiser les profits de certains en un temps record, car on a le recul aujourd'hui pour mesurer l'impact de ces politiques »*  
(Girardin, 2019b).

Le cas guyanais rappelle celui de nombreux pays construits durant l'époque coloniale autour d'une économie d'exportation à destination des États colonisateurs dont l'économie d'aujourd'hui reste enfermée dans une logique extractiviste. Pour la Guyane également, les activités minières doivent permettre le développement. Le champ des possibles est comme verrouillé, toujours ramené à la mine.

---

<sup>286</sup> Comme dans le cas de Montagne d'or, l'opposition contre la mine industrielle est essentiellement portée par des associations environnementales guyanaises et des ONG écologistes nationales, des organisations autochtones, surtout amérindiennes, et le collectif Or de question. Ce dernier est bien moins actif que durant la campagne contre Montagne d'or, mais reste mobilisé, notamment sur les réseaux sociaux.

Mais si les acteur·rices étatiques portent cette vision<sup>287</sup>, il nous semble qu'il ne s'agit pas uniquement de l'héritage de la période coloniale. Différents éléments de discours et les justifications mobilisés par ces acteur·rices indiquent que le récit des opérateur·rices guyanais·es, relayé par la FEDOMG et par les politiques, percole et se diffuse dans les plus hautes sphères de l'État.

### ***5.1. La diffusion des récits en faveur de la mine au sein des arènes étatiques***

Nous l'avons dit, les élu·es s'affirment majoritairement en faveur de la mine industrielle, et très majoritairement en faveur de la mine artisanale. Le chapitre II a montré que la Guyane est construite à l'époque coloniale comme un territoire extractif. Outre l'organisation spatiale, la structuration sociale entre groupes culturels résulte en grande partie de la capacité de ces groupes à s'intégrer à l'économie aurifère. C'est notamment en héritage du premier cycle de l'or que les élites guyanaises sont encore aujourd'hui majoritairement créoles. À titre d'illustration, nous pouvons prendre l'exemple d'un sénateur rencontré, président du Conseil régional de Guyane de 1992 à 2010. Il nous explicite de lui-même en tout début d'entretien son lien familial avec la thématique aurifère :

*« Ma mère est née sur un placer [...]. Ma grand-mère est arrivée au début des années vingt en Guyane, à l'époque où le cours de l'or était très élevé en Guyane. Comme dans le monde quoi. Et ma grand-mère faisait partie de cette vague d'Antillais anglophones, donc sainte-lucienne, qui venait à la recherche du bonheur, chercher de l'or en Guyane. [...] J'avais un oncle, le frère de ma mère qui lui aussi a passé toute sa vie sur les sites aurifères. [...] Mes grands-parents sont venus en Guyane indirectement pour l'or aussi. Parce que les premiers Libanais qui se sont installés en Guyane se sont installés à Mana. La commune de Mana c'était la porte de sortie de toute l'activité aurifère de la route Mana. Et des grands placers de l'époque de Sophie. Et les Libanais étaient commerçants, et ils faisaient du colportage, comme ma grand-mère maternelle, je vous ai expliqué. Ma grand-mère maternelle sur l'Approuague, mes grands-parents paternels sur le fleuve Mana. Ils ont gagné un peu d'argent et puis ils sont rentrés à Cayenne, pour ouvrir leur commerce à Cayenne en 1920 » (Sénateur de la Guyane, décembre 2019).*

Si ce sénateur, par ailleurs ni partisan ni opposant à Montagne d'or, mais porteur d'une position « mesurée » sur ce projet, nous conte son propre exemple familial, c'est qu'« *il est important que je vous explique ça pour qu'on puisse comprendre un peu les soubresauts de la politique minière en Guyane* » (ibid.). Et effectivement, parmi les élites économiques et politiques, nombreuses sont celles issues de familles ayant construit leur statut social dans le cadre de l'économie aurifère, et pour qui, par ailleurs, l'enrichissement par l'exploitation aurifère participe de l'émancipation suivant l'abolition de l'esclavage. Ceci explique en partie l'attachement de certain·es élu·es au secteur minier, la diffusion de

---

<sup>287</sup> Bien entendu, notre méthode d'enquête engendre un certain biais, étant donné que nous avons majoritairement rencontré des individus travaillant sur des thématiques en rapport avec la mine. Si nous avions enquêté sur la situation économique de la Guyane en général ou un autre secteur, les résultats auraient sans doute été plus nuancés, les discours moins « extractivo-centrés ».

la définition de l'or comme ressource territoriale, et de son exploitation comme constitutive de l'identité de la Guyane.

Par ailleurs, dans le système guyanais, les élites sont peu nombreuses et les frontières entre mondes économique et politique sont poreuses. Le parcours de l'actuelle présidente de la FEDOMG illustre particulièrement notre propos. Avec ses frères, elle codirige les entreprises léguées par leurs parents, et développe un petit empire économique spécialisé dans les activités minières allant de l'exploitation à la vente et la maintenance de l'équipement minier, en passant par le transport en hélicoptère. Par le passé, elle siège à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Guyane, est vice-présidente de l'antenne locale du MEDEF et est élue au Conseil régional de Guyane dont elle est vice-présidente. Elle nous explique que le conflit autour du projet d'Iamgold, rejeté par le président Nicolas Sarkozy suite aux contestations environnementales importantes du projet, divise la société guyanaise et que cela motive alors son entrée en politique :

*« Je me suis lancée en politique parce qu'on avait une société complètement fracturée. Et je pense que je me suis dit qu'en me lançant en politique, ce serait l'opportunité d'essayer de recoller un petit peu la société guyanaise [...]. Parce que je suis marquée "mine" totalement. Si je vais en politique, c'est pas pour faire... Quand on me voit, on dit "ah ben elle, c'est mine". Du coup, je suis rentrée en politique avec Rodolphe Alexandre<sup>288</sup>. Voilà, on a été élus. Et avec le temps, on a réconcilié tout le monde. Ça c'était dans les années 2010. Donc la société était totalement en accord avec l'exploitation minière qui était une priorité » (Présidente de la FEDOMG, octobre 2019).*

Cette porosité explique en partie la mobilisation fréquente d'élus·es pour soutenir le secteur. Par ailleurs, il nous paraît ici important de rappeler qu'en toile de fond, les systèmes politiques ultramarins tendent à se caractériser par un fort clientélisme (Deschamps, Fréteigny, Giraud, & Provini, 2020; Gay, 2021, p. 82)<sup>289</sup>. Ainsi, on nous explique en entretien à la DEAL<sup>290</sup> que lorsque les dossiers relatifs aux demandes de renouvellement des concessions historiques de l'Union Minière de Saul passent en commission des mines à l'automne 2019, les élu·es de la CTG, souvent absent·es des séances de la commission, sont alors tou·tes présent·es pour voter en faveur de la demande. S'il y a cette mobilisation, c'est que l'État se positionne contre le renouvellement. Nous l'avons dit, il est rare que les services de l'État se prononcent à l'encontre d'une demande de titre. Un passif très négatif et une mauvaise qualité du dossier expliqueraient ce positionnement. Mais l'entreprise a de nombreux soutiens et son gérant, depuis décédé, est une personnalité très connue en Guyane – elle nous est souvent évoquée lors de notre travail de

---

<sup>288</sup> Rodolphe Alexandre est président de la CTG au moment où l'entretien est conduit.

<sup>289</sup> Les cas d'atteintes à la probité sont fréquents en Guyane. Les atteintes à la probité désignent la corruption, le trafic d'influence, la concussion, le favoritisme, la prise illégale d'intérêts et le détournement de fonds publics. Ainsi, notre entretien avec le président des maires de Guyane, maire de Roura et grand défenseur de Montagne d'or, ne peut avoir lieu, celui-ci se trouvant en garde à vue pour favoritisme et recel de favoritisme au moment de notre rendez-vous. Quant au maire de Saint-Laurent-du-Maroni en poste jusque 2018 (c'est-à-dire lorsque la commune se prononce en conseil municipal en faveur de Montagne d'or), ancien ministre délégué au Tourisme et ancien député, il est condamné pour corruption passive, favoritisme et abus de bien sociaux en 2017 et 2018.

<sup>290</sup> Les votes de la commission des mines étant tenus confidentiels, nous ne précisons pas l'identité de notre interlocuteur·rice.

terrain. L'État est mis en minorité par un front uni d'élus, de représentant·es du secteur minier et de l'ensemble des socioprofessionnel·les représentant la pêche, l'agriculture et le tourisme. Le préfet se trouve alors dans une situation fort délicate : revenir sur l'avis de l'État ou se positionner contre ces acteur·rices locaux·ales. À l'automne 2023, sur les sept demandes de renouvellement déposées par la société, quatre ont été accordées en 2022. Toujours en *off*, on nous explique que ce gérant n'hésite pas à mettre des élu·es et autres personnalités économiques en copie de ses mails à destination des services de l'État lorsque les demandes de ces derniers ne lui conviennent pas... et que parfois le préfet appellerait la DEAL ou l'ONF afin de supprimer des procès-verbaux émis contre des exploitant·es.

En outre, les socioprofessionnel·les disposent d'une capacité propre à se faire entendre sans passer par les politiques. Pour mémoire, un mouvement social de grande ampleur a lieu en Guyane en mars – avril 2017. Un mouvement de grève bloque le territoire pendant un mois, jusqu'à la signature des Accords de Guyane. Les protestations portent essentiellement sur la forte insécurité, le manque d'infrastructures et la vie chère. Si le mouvement vient rappeler à la métropole que la question du développement de la Guyane est un sujet tendu et que les conditions de vie sont loin d'être celles de la métropole, il marque également une démonstration de force du patronat guyanais (Entretien avec un chargé des affaires juridiques à l'UTG, novembre 2019). Car avant que la grève générale ne soit déclarée, les socioprofessionnel·les sont déjà mobilisé·es. Un signal fort quant à la capacité de pression et de perturbation du patronat est envoyé à l'exécutif : lorsque Ségolène Royale, ministre de l'Écologie, arrive en visite en Guyane en mars 2017, la préfecture, la chambre de commerce, le PAG, l'Établissement Public d'Aménagement en Guyane et la CTG sont bloqués par le Medef Guyane, les moyennes et petites industries (MPI) et la FEDOMG. Les socioprofessionnel·les adressent à la ministre une lettre demandant à lever les blocages au développement du territoire. Constatant que la Guyane est riche en ressources, notamment ses sols et sous-sols, iels exigent leur exploitation. En référence à l'or et au pétrole, le courrier conclut : « *nous insistons pour vous rencontrer, pour discuter avec vous de l'exploration et de l'exploitation rationnelle de ces deux ressources* » (France - Guyane, 2017). La ministre écourtera sa visite. Dans le cadre du plan d'urgence établi pour mettre un terme au mouvement de 2017, les minier·es obtiennent la publication d'un décret venant modifier les règles relatives à l'évaluation environnementale des AEX<sup>291</sup>. Les diverses mentions de ce type d'anecdotes témoignent d'une atmosphère tendue autour de la mine, où des pressions peuvent être exercées pour faciliter les intérêts aurifères. Elles alimentent la réticence de certain·es à imaginer une gouvernance uniquement locale de la mine.

Les élites politiques guyanais·es, souvent proches du patronat, défendent fréquemment les intérêts miniers auprès du pouvoir central. Lors des phases de concertation sur la réforme du code minier, des élu·es guyanais·es consulté·es se font également les porte-parole des entreprises minières. À propos de la concertation menée en 2012-2013, un salarié de FNE y ayant participé nous raconte :

*« R : Toutes les réunions du groupe Tuot se sont déroulées au Conseil d'État dans un lieu relativement neutre, sauf la réunion qui a consisté à examiner les questions d'outre-mer, qui elle s'est passée au ministère de l'Environnement en présence des*

---

<sup>291</sup> Décret n°2018-239.

*élus de l'outre-mer, dans un contexte où la parole était pour le coup beaucoup moins libre.*

*Q : Moins libre ?*

*R : Pour nous. Nous avons rapidement été mis en difficulté face aux élus guyanais de l'époque et aux élus des outre-mer, qui avaient une vision de la réforme du code minier qui était très productiviste. [...] Le sénateur guyanais nous a tout simplement lu un document qui avait été rédigé par les industries extractives de Guyane. Donc il n'avait pas de position particulière, il nous a lu carrément ce que pensait le syndicat des industries extractives quoi...*

*R : La FEDOMG ?*

*Q : C'est ça » (Juriste à FNE, mars 2022).*

Or dans les outre-mer, le poids des élu·es vis-à-vis de l'État est considérable : « *la distance géographique de ces territoires, la crainte de voir l'action de l'État central associée aux réminiscences d'une gestion coloniale, les tensions sociales souvent très vives [...], font que le soutien ou, à tout le moins, la bienveillance des élus locaux à l'égard de toute initiative est considérée comme essentielle de la part des autorités centrales* » (Beauvallet et al., 2016, p. 145). Par ailleurs, dans nos entretiens avec des membres du CGE (comme nous l'avons brièvement évoqué dans la partie 3.3 de ce chapitre), tout comme dans le contenu des rapports interministériels étudiés, différents éléments de justification construits par les opérateur·rices minier·es sont identifiables, indiquant que les haut·es fonctionnaires mobilisé·es sont sensibles aux arguments de ces dernier·es.

Dans le rapport publié par la mission interministérielle de 2008 constituée pour émettre un avis sur le projet Iamgold et formuler des recommandations pour construire une politique minière (voir partie 1.1 au début de ce chapitre), le patronat et les maire·sses de Guyane, seul·es acteur·rices locaux·ales identifié·es par la mission comme partisan·es du projet, sont défini·es comme les « forces vives » du territoire. À propos d'un potentiel refus de l'État vis-à-vis du projet, les auteurs expliquent ainsi que « *les milieux économiques auraient le sentiment d'avoir été lâchés et ressentiraient cette décision comme un signal fort de « sanctuarisation » du territoire au détriment d'une chance de décollage économique [...]; l'idée d'un abandon de la France serait très négativement ressentie par les forces vives du département* » (Allain et al., 2008, p. 34). Lorsque nous demandons en entretien au sein de GNE la manière dont leur rencontre avec les hauts fonctionnaires envoyés en 2018 en Guyane se déroule, la coordinatrice de l'association nous explique que si ces derniers semblent tenir des positions diversifiées sur la mine, une hostilité se reflète dans les échanges :

*« Ils nous ont posé des questions classiques ou en essayant de nous pousser dans nos retranchements. [...] Dans le sens, "mais vous n'êtes pas pour le développement de la Guyane ?" "Mais vous utilisez bien une voiture, vous utilisez du pétrole et puis vous avez besoin du pétrole !" [...] C'est assez classique. Des gens qui veulent te pousser un peu à bout pour te laisser... pour ne plus avoir d'argument pour répondre » (Coordinatrice de GNE, octobre 2019).*

L'incontestable sensibilité de certain·es haut·es fonctionnaires aux arguments du patronat confirme au constat plus large que dans les outre-mer, les socioprofessionnel·les sont particulièrement entendu·es par les acteur·rices politico-administratif·ves. La forte concertation avec le patronat est constitutive du mode de gouvernement de l'État central dans les outre-mer, en particulier lorsqu'il s'agit de définir la nature des spécificités ultramarines (Beauvallet et al., 2016).

Le ministère des Outre-mer joue un rôle central dans ces mécanismes de diffusion de ce qui est défini comme des particularités locales. Le rôle du ministère est en effet d'agir comme un relai, une « caisse de résonance » (Beauvallet et al., 2016, p. 147) auprès du pouvoir central des intérêts des départements et territoires ultramarins afin de permettre un gouvernement adapté aux différents contextes :

*« Le ministère des Outre-mer est une sorte de ministère à clientèle [...]. Le rôle [du ministère] est d'écouter les outre-mer, de trouver les voies et moyens pour mieux aménager la réglementation à leur encontre et à leur bénéfice, et de faire en sorte qu'ils soient écoutés. Et donc, sans doute que cette vision des acteurs guyanais qui est que l'État veut les mettre sous cloche parfois, et cetera, trouve aussi un écho, en fait, dans l'existence d'un ministère des Outre-mer et dans ce qui est fait par le ministère des Outre-mer. Je ne dis pas que le ministère des Outre-mer cède à leurs revendications. Mais je pense que par construction, l'État s'est doté des moyens pour écouter spécifiquement les outre-mer, et donc c'est normal que les revendications soient un peu plus audibles quand elles viennent des outre-mer » (Proche des dossiers au ministère de la Transition écologique, avril 2022).*

Les élu·es et socioprofessionnel·les guyanais·es trouvent une oreille attentive au sein du ministère et représentent les acteur·rices reconnu·es comme légitimes pour définir l'intérêt général de la Guyane. S'il ne s'agit pas ici de surestimer le pouvoir de ce ministère, dont les ressources sont peu importantes, toujours est-il que celui-ci permet de faire entendre ce qu'ils définissent comme les intérêts des outre-mer. Ces différents éléments nous éclairent en partie sur les raisons pour lesquelles le récit assimilant le développement du secteur aurifère à l'intérêt général de la Guyane percole dans les ministères.

## ***5.2. Un déficit de légitimité étatique contraignant la marge de manœuvre du gouvernement***

Dans le discours porté en public ou lors de nos entretiens avec des acteur·rices travaillant dans les ministères, que cela soit côté administration ou politique, le secteur aurifère est évoqué comme un secteur contre lequel l'État ne peut légitimement s'opposer. Trois types d'arguments principaux ressortent des discours pour justifier le soutien, au moins formel, aux activités aurifères : l'impact économique de la mine sur le territoire, la dimension identitaire du secteur et les difficultés de la lutte contre l'orpaillage illégal.

Le cadrage de la mine comme nécessaire à la transition énergétique, diffusé par les instances politico-administratives depuis une quinzaine d'années pour justifier la mine en France, n'est pas mobilisé pour évoquer l'or guyanais. De manière générale, l'or n'est pas considéré comme un métal critique dont le

pays aurait besoin pour se développer, comme un enjeu pour la souveraineté nationale. C'est en termes de développement local que les activités aurifères sont justifiées :

*« Les ministres de l'Économie que j'ai connus, c'est-à-dire Montebourg, puis Macron, puis Le Maire, ont toujours eu cette pensée de souveraineté sur cette question des ressources minérales. [...] Et sur la Guyane, ce n'était pas ça le sujet. [...] Sur la Guyane, le sujet c'était : la Guyane, c'est un département français qui doit avoir 350 000 habitants, quelque chose comme ça, un taux de chômage très élevé, beaucoup de pauvreté, un manque de ressources, de production de ressources internes. Vous enlevez l'aérospatial, il n'y a plus rien en Guyane. Ils font un peu de bois, mais dans des conditions pas très économiques. Il y a un peu d'agriculture locale qui approvisionne les marchés [...]. À part ça, vous n'avez rien. Le tourisme ne se développe pas très bien [...]. Donc dans ce contexte-là, la ressource minière pouvait être considérée comme une ressource à valoriser sur le territoire pour produire de la richesse et des emplois » (Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la DGALN, mars 2022).*

Autrement dit, le cadrage de la mine comme opportunité à saisir pour le territoire, largement mobilisé par les élu·es dans le cas Montagne d'or, comme nous l'avons vu au précédent chapitre, est également présent à Bercy et à la DGALN. Nul·le n'y soutient que le développement de la filière serait suffisant au développement du territoire, les acteur·rices politico-administratif·ves reprennent toutefois l'idée selon laquelle l'État ne peut *que* soutenir la mine. Cette appropriation intervient dans un contexte où l'État central est très critiqué pour ce qui est perçu comme un cruel manque de soutien au développement économique et d'investissement dans les infrastructures. Alors que la réponse aux impératifs étatiques de soutien à la croissance économique et de légitimation (en assurant les fonctions de l'État-providence, voir chap. 1, partie 1.2.3.) est définie comme insuffisante par les élites locales, la légitimité étatique est trop érodée pour s'opposer au développement d'un secteur économique, quel qu'il soit.

Par ailleurs, l'assimilation, faite par de nombreux·ses acteur·rices guyanais·es, de l'écologie à une forme de domination occidentale symbolique (voir partie 4.2. de ce chapitre), voire de colonialisme, confère à toute potentielle opposition étatique à la mine pour des raisons écologiques une dimension autoritaire<sup>292</sup>. Il ne s'agit pas ici de dire que l'État mène concrètement une action pour accélérer le développement du secteur – nous avons vu au début de ce chapitre que jusqu'à présent, peu de moyens sont levés pour dynamiser la filière. Notre argument est qu'afficher publiquement un soutien au secteur est perçu comme la seule voie possible. Si la mine est appréhendée comme un secteur particulier, contre lequel il serait impossible de se positionner, c'est également parce qu'on lui confère une forte dimension identitaire.

Comme mentionné au premier chapitre (voir partie 4.1.1.), l'injonction à la territorialisation augmente depuis plusieurs décennies et le gouvernement s'ancre, de manière croissante, dans un objectif

---

<sup>292</sup> Cette dimension est bien comprise au ministère des Outre-mer où notre interlocuteur·rice explique qu'il y aurait en Guyane la perception très répandue « *que l'on a une forme de diktat émanant de l'Hexagone ou de l'Europe, mais plutôt de l'Hexagone, empêchant pour des raisons environnementales le développement de la Guyane. [...] J'ai entendu plusieurs fois l'expression colonialisme vert* » (Personne travaillant au ministère des Outre-mer, avril 2022).

d'adaptation aux outre-mer (Beauvallet et al., 2016). Il en va de la légitimité du pouvoir central de respecter ce qui constitue l'identité du territoire. Dans le cas de la mine en Guyane, cela signifie que la thématique des contraintes environnementales est particulièrement épineuse, puisqu'elle est décrite comme imposée de l'extérieur par de nombreux·ses acteur·rices guyanais·es. Or la mine est définie comme faisant partie de l'identité guyanaise par les élites, essentiellement créoles, qui sont considérées comme légitimes par le pouvoir central pour définir les intérêts guyanais. Ce récit percole dans les instances étatiques. D'après notre interlocuteur·rice du ministère des Outre-mer, il y aurait ainsi dans le cas de l'or, une notion « *plus identitaire, ou plus affective, ou plus historique* » :

*« C'est-à-dire que dans les familles guyanaises, on a quand même des familles qui sont issues de l'arrivée de personnes qui sont venues pour l'orpaillage au début du XX<sup>e</sup> siècle, par exemple l'immigration saint-lucienne. Donc on a quand même cette exploitation de l'or qui est quelque chose qui n'est pas vu comme une activité exogène comme une autre. Mais qui est vue vraiment comme quelque chose qui participe du patrimoine guyanais parce que c'est une ressource, mais aussi parce qu'il y a des éléments historiques dans l'histoire de certaines familles. [...] Et donc c'est cet attachement-là à cette ressource aurifère qui conduit à une approche particulière sur cette question »* (Personne travaillant au ministère des Outre-mer, avril 2022).

La domination des expériences créoles dans les tentatives de définition de la « gyanité » est, bien au-delà de la question aurifère, source de débats importants dans la société guyanaise (Collomb, 2008; Collomb & Jolivet, 2008). Elle se retrouve dans cette justification, où l'histoire de la Guyane est assimilée à l'histoire de communautés créoles. Si pour certaines communautés bushinenge qui se sont insérées dans l'économie aurifère durant le premier cycle de l'or, les activités aurifères artisanales peuvent être considérées de manière positive, il en va autrement de la majorité des Amérindien·nes<sup>293</sup>. Pour les peuples amérindiens, l'histoire de l'orpaillage est une histoire de colonisation et de destruction. Les impacts sanitaires du mercure sont encore aujourd'hui très graves pour les communautés amérindiennes.

La consultation des peuples autochtones est d'ailleurs un angle mort de la réforme. L'avis du grand conseil coutumier sera requis avant d'octroyer une AEX ou une concession lorsque celle-ci se situe dans un zonage qui reste encore à définir par le Conseil d'État. Il s'agit de l'unique mention des populations autochtones dans les textes constituant la réforme du code miner à ce jour. Leur future prise en compte est donc inconnue, mais paraît très limitée. Aucun pouvoir décisionnel ne semble accordé au grand conseil coutumier en matière de politique minière. En entretien, les acteur·rices des mondes politique, économique ou administratif rencontré·es n'appartenant pas à des communautés autochtones n'évoquent jamais d'elleux-même l'opposition amérindienne à la mine. Notre ressenti est que cette question n'est pas perçue comme pertinente et que le grand conseil coutumier n'est pas considéré comme un interlocuteur important sur les thématiques minières. Au ministère des Outre-mer, on nous explique que la consultation des peuples autochtones est une question très délicate, notamment parce que ses demandes vont parfois à l'encontre d'autres intérêts :

---

<sup>293</sup> Du moins d'après les expressions formulées dans l'espace public.



*« Ce qu'il faut que vous ayez en tête, c'est que cette question est toujours très, très délicate pour plusieurs raisons. Pour une première raison qui est liée à la Constitution française. En fait, la Constitution renvoie à la notion d'unicité du peuple et de principes d'égalité, ce qui fait qu'il est toujours difficile en droit d'avoir un traitement particulier vis-à-vis d'une population en particulier. Et l'autre élément, c'est que certaines revendications amérindiennes ou bushinenge sont parfois considérées en Guyane comme illégitimes par d'autres Guyanais. Notamment des Guyanais issus... d'origine créole... malheureusement de l'esclavage. Et donc on touche à des sujets qui peuvent être assez clivants, non pas dans la relation de l'État à des populations, mais dans la relation des différents membres de la société guyanaise. Et donc la politique de l'État consiste à la fois à organiser cette expression, à la fois à avoir un regard particulier, parce qu'objectivement ces populations ont des problématiques différentes en termes de culture, en termes d'éducation, en termes d'emploi, enfin même sur le plan sanitaire des problématiques malheureusement [...] extrêmement lourdes, extrêmement graves. On a une forme de reconnaissance de la coutume quand même qui est permise par le cadre juridique dans certaines situations. Mais on est toujours sur ce point d'équilibre à trouver, parce qu'on a aussi des revendications qui peuvent être considérées comme tout à fait aussi illégitimes par d'autres fractions de la population » (Personne travaillant au ministère des Outre-mer, avril 2022).*

Il s'agit de permettre l'expression des communautés autochtones sans que celle-ci ne menace les intérêts considérés comme davantage représentatifs de l'identité guyanaise, telle l'exploitation minière. Là encore, l'histoire de domination coloniale par l'État français, ainsi que la mise en esclavage des ancêtres d'une partie conséquente de la population, rendent la question délicate. Elle impacte la légitimité des acteur·rices métropolitain·es à contredire les élu·es locaux·ales et à intervenir dans les affaires politiques cadrées comme faisant partie d'une identité guyanaise.

Enfin, le secteur aurifère est justifié par l'incapacité de l'État à mettre un terme à l'orpaillage illégal.

*« La perception majoritaire du sujet minier en Guyane – quand je dis majoritaire, c'est au sein des élus et, me semble-t-il, aussi au sein de la population – c'est quand même que les mines sont une ressource qui gagnerait à être mieux exploitée, plus exploitée. Alors qu'actuellement, elle est exploitée, enfin dans la perception collective, en gros les Guyanais considèrent que les... Je dis les choses volontairement de manière caricaturale, mais c'est quand même ce que j'entends au quotidien... C'est qu'ils considèrent que les ressources sont avant tout pillées par les orpailleurs illégaux, qui sortent 10 tonnes à peu près par an de manière illégale, et que la filière elle n'en produit qu'1 tonne, 1,5 tonne. Et que, paradoxalement, on les empêche, avec les normes qu'il y a, et cetera, on les empêche de développer les ressources qui pourraient leur bénéficier » (ibid.)*

Comme évoqué au chapitre 3, depuis la fin des années 1980 et la montée du cours de l'or, des milliers de chercheur·ses d'or, surtout d'origine brésilienne, mais également surinamaïse, nommé·es *garimpeiro·as*, se rendent en Guyane pour y exploiter de l'or de manière clandestine. Les activités

informelles se développent ensuite rapidement. Dès le début des années 2000, l'État met différentes opérations en place afin de lutter contre l'orpaillage illégal : les opérations « Anaconda » de 2002 à 2004, « Toucan » jusqu'en 2008, puis « Harpie 1 » et « Harpie 2 ». En 2010, la mission Harpie devient permanente. Différents services de gendarmerie et de police ainsi que les Forces armées de Guyane<sup>294</sup> y sont engagés avec l'ONF et le PAG<sup>295</sup>. Outre un volet répressif, la lutte comprend un volet judiciaire, mais également un volet diplomatique avec le Brésil et le Surinam. En 2019 est créé l'Emopi, l'état-major de lutte contre l'orpaillage et la pêche illicites. Placé sous l'autorité du·de la préfet·e, il vise notamment à coordonner les acteur·rices participant à l'action de lutte contre ces activités. En 2019-2020, 500 chantiers d'orpaillage clandestin sont détruits annuellement. Les autorités saisissent du matériel, du carburant. Si la lutte semble contenir ces activités, elle ne parvient pas à les éradiquer. Les *garimpeiro-as* sont décrit·es comme très bien organisé·es, résilient·es, mobiles, avec une solide logistique et la possibilité de se retirer dans les pays voisins lors des interventions armées. Iels seraient environ 9000 en Guyane, leur production s'élèverait à 10 tonnes (Larroutou, 2021, p. 19). Le nombre de sites illégaux est estimé à environ 500 en 2021, dont 140 situés dans le PAG, tandis que le nombre de sites localisés dans des zones à proximité du littoral est en augmentation. Par ailleurs, les *garimpeiro-as* exploitent de plus en plus souvent de l'or primaire : 150 sites seraient concernés, le nombre d'exploitations souterraines étant en augmentation.

Les conséquences de l'orpaillage illégal sont graves. Les techniques d'extraction alluvionnaire des *garimpeiro-as* sont très impactantes. Iels utilisent des lances monitor pour dessoucher les arbres, soulever les couches alluvionnaires, débourber le gravier aurifère. Les boues sont déversées dans les cours d'eau sans plus attendre, si bien que la turbidité de l'eau y est bien plus élevée que dans l'exploitation légale. Le mercure est utilisé pour amalgamer l'or, et cela en grande quantité : 1,3 à 1,5 kilogramme de mercure seraient utilisés pour extraire 1 kilogramme d'or. Par an, cela signifie qu'environ 15 tonnes de mercure seraient rejetées dans le milieu naturel (ibid., p. 20). Les conséquences sanitaires de l'utilisation de mercure, déjà naturellement présent en quantité importante dans le milieu guyanais, sont dramatiques, en particulier pour certaines communautés amérindiennes. Par ailleurs, l'orpaillage illégal s'accompagne du développement d'autres activités illicites, telle la prostitution. Il arrive que des exploitant·es guyanais·es soient braqué·es et les *garimpeiro-as* ont toujours davantage recours à la violence face aux forces de l'ordre. L'orpaillage illégal est en outre cadré comme un problème économique. Il est considéré par beaucoup d'acteur·rices comme un pillage des ressources guyanaises représentant un manque à gagner. Par ailleurs, il freinerait le développement du tourisme (Assemblée nationale, 2021c, p. 31). Enfin, la destruction environnementale a également un coût, bien que jusqu'ici l'État ne mette pas en place d'opérations de réhabilitation des zones impactées – réhabilitation qui devrait par contre partiellement être prise en charge, en tant que mesure de compensation, par des projets miniers légaux dans le cadre de la mise en œuvre de la séquence ERC.

L'incapacité de l'État à éradiquer ces activités informelles, alimentant la perception que l'intérêt de la Guyane n'est pas pris suffisamment en considération par la métropole, est un sujet de critique considérable et redondant. Cet échec à exercer sa souveraineté territoriale et à assurer la sécurité de la

---

<sup>294</sup> Les Forces armées de Guyane désignent les différentes unités militaires présentes en Guyane.

<sup>295</sup> Une dizaine de militaires ont trouvé la mort dans les opérations de lutte contre l'orpaillage illégal.

population ainsi que la préservation de l'environnement érode la légitimité du pouvoir étatique déjà fragile dans un contexte postcolonial.

Excepté-es les opérateur·rices minier·es elleux-même, aucune personne rencontrée et experte des questions minières, tel·les nos interlocuteur·rices à la DEAL de Guyane, ne porte l'argumentaire selon lequel la mine légale permettrait de lutter contre la mine illégale. À notre connaissance, aucune étude n'accrédite non plus cette idée. Au contraire, les activités légales et illégales semblent souvent aller de pair. En 2013-2015, un dispositif expérimental permet l'installation accélérée d'orpailleur·ses légaux·ales sur des sites où des *garimpeiro-as* sont actifs. Dans le cadre d'une commission d'enquête sur la lutte contre l'orpaillage illégal menée en 2021 par des député·es, plusieurs personnes sont auditionnées. Un délégué interministériel à la prévention des risques outre-mer, les autorités du PAG, GNE, et les deux hauts fonctionnaires dépêchés en Guyane la même année pour étudier le développement de la mine responsable en Guyane témoignent des résultats du dispositif et du lien légal – illégal. Tou·tes mettent en avant le « *caractère non dissuasif de la présence d'activités d'orpaillage légal sur les garimpeiros* » (Assemblée nationale, 2021c, p. 57). Au contraire, les observations sur le terrain montrent « *une certaine porosité entre les activités légales et illégales* », une « *proximité* » spatiale entre elles, et même que les activités légales attirent dans certains cas les *garimpeiro-as* (ibid.). Quant au dispositif expérimental de 2013-2015, l'ingénieur général des Mines au CGE résume : « *Nous ne saurions considérer comme probants les résultats de l'expérimentation conduite de 2013 à 2015. La preuve de la possibilité d'exploiter légalement une zone de manière à éviter tout retour d'exploitants illégaux n'a pas été établie* » (ibid., p. 59).

Ainsi, aucun élément ne corrobore le postulat, diffusé par des opérateur·rices minier·es, selon lequel les activités légales combattraient les pratiques informelles – au contraire. Il n'empêche que cette croyance est de plus en plus reprise dans les discours officiels. Ainsi le ministre délégué chargé des Outre-mer, Jean-François Carenco, déclare-t-il en 2022 aux sénateur·rices ultramarin·es : « *La meilleure façon de lutter contre l'orpaillage illégal et, partant, de protéger l'environnement et de lutter contre la délinquance qui y est liée est de promouvoir l'orpaillage légal* » (Sénat, 2022). Plus surprenante encore est la reprise dans la réforme d'un dispositif d'aide à l'installation d'entreprises minières très similaire à celui précédemment abandonné et jugé inefficace. La réforme prévoit la création d'un régime spécial devant faciliter et accélérer l'installation d'exploitations légales sur des zones propices à l'activité illégale, dans le cadre du SDOM. Plus exactement, les ordonnances habilite le·a préfet·e à définir des zones où des projets miniers peuvent être conduits dans l'objectif de « *prévenir un danger grave pour les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 du code minier ou à y remédier* »<sup>296</sup>. Pour mémoire, ces intérêts concernent la préservation des milieux, la santé, la sécurité et la salubrité publique, ou encore la sécurité au travail<sup>297</sup>. Après consultation du public par voie électronique, le·a préfet·e peut permettre le projet, cette autorisation valant « *autorisation d'occupation du domaine public ou privé de l'État* ». L'opérateur·rice est choisi·e par le·a préfet·e ou par l'entreprise détenant un titre minier portant sur la zone où ont lieu les activités illégales, modalité jugée inquiétante par les ONG. Autrement dit, la réforme

---

<sup>296</sup> Art. 621-4-1 du nouveau code minier.

<sup>297</sup> Voir note de bas de page n° 279, partie 4.3..

créé la possibilité de mener des activités d'exploitation sans titre, c'est-à-dire sans passer par la procédure étudiant les critères techniques, financiers et dorénavant environnementaux du projet.

Ce régime d'exception est créé par ordonnance en avril 2022 (n°2022-537) et connaît différentes modifications importantes instituées par l'ordonnance publiée quelques mois plus tard en novembre. Dans la version initiale, aucune consultation du public n'est prévue et les travaux miniers sont dispensés de toute demande d'autorisation ou de déclaration. Ces mesures, deux dispositions créant des zones où la loi portant sur l'environnement n'aurait pas à être appliquée, disparaissent du texte. Par ordonnance, les exploitations définies comme des « travaux » deviennent des « projets » au titre du code de l'environnement, art. 122-1. Ceci signifie que leurs impacts nécessiteront d'être évalués dans leur globalité, donc de l'exploration à la réhabilitation, par une évaluation environnementale unique s'ils portent sur des surfaces supérieures à 25 ha (voir les explications partie 3.2., chapitre 5). Comme l'ensemble des changements du code minier portant sur la Guyane, le décret d'application en Conseil d'État et la future version du SDOM n'étant pas publiés, les modalités de ce régime ne sont pas encore connues à l'heure où nous rédigeons ce travail. Ces modifications tardives par ordonnance en novembre 2022 indiquent la victoire d'arbitrages en faveur de la protection environnementale. Toutefois, la création du dispositif répond sans aucun doute à une demande du secteur minier.

En effet, dans les discours d'opérateur·rices minier·es, repris par des politiques, il y a l'idée que si dans tous les cas il y a de l'extraction minière, il serait souhaitable qu'une partie au moins soit conduite de manière légale. Il s'agit d'un positionnement davantage symbolique que factuel, plus de mines légales n'entraînant pas la diminution des exploitations illégales. En arrière-plan, c'est la légitimité du pouvoir étatique dont il s'agit : si l'État n'est pas en mesure de déployer le pouvoir nécessaire pour mettre fin aux activités illégales, il n'est pas en capacité de refuser de soutenir la mine légale. Ce raisonnement se fait entendre au sein de l'État et apparaît dorénavant dans les discours des acteur·rices politiques. Ce nouveau dispositif peut être compris comme une concession faite en réponse à cette argumentation. Ainsi, notre interlocuteur·rice au ministère des Outre-mer, après nous avoir expliqué les stratégies suivies pour lutter contre l'illégal, nous dit « *si j'insiste lourdement là-dessus, c'est que la demande légitime des acteurs guyanais est forte... des acteurs, des élus, et cetera ... sur cette question d'exploitation minière. Et on ne peut pas offrir une réponse sur l'illégal si on n'offre pas aussi une réponse aux légaux* » (Personne travaillant au ministère des Outre-mer, avril 2022). Autrement dit, les discours des opérateur·rices sur la défaillance étatique en Guyane sont appropriés dans les plus hautes instances de l'État.

\*  
\*\*

La structuration étatique cherche à accorder une attention particulière aux caractéristiques ultramarines, avec un ministère dédié dont un rôle essentiel est d'assurer une certaine concordance entre politiques publiques et intérêts locaux. En parallèle, l'importante porosité entre mondes économique et politique, la capacité du patronat à se faire entendre et à exercer des pressions politiques sont des traits caractéristiques de la Guyane. Autrement dit, les récits en faveur de la mine sont surreprésentés dans les discours énoncés aux acteur·rices politiques métropolitain·es. Ils justifient les activités aurifères au

regard de leur impact économique, de la dimension identitaire du secteur et comme conséquence des difficultés de la lutte étatique contre l'orpaillage illégal. Nos recherches mettent en exergue que ces justifications de la mine percolent de manière croissante dans les discours des acteur·rices politico-administratif·ves de la métropole. Iels se les réapproprient, et insistent sur la nécessité de respecter ce qui constituerait l'intérêt de la Guyane, pour justifier l'insoutenabilité du secteur.

## Conclusion

Le gouvernement de la mine guyanaise se caractérise par un faible intéressement des politiques métropolitaines, résultant en non-décisions et absence d'actions. Les conflits miniers engendrent des crises politiques nécessitant une action qui reste ponctuelle. L'envoi en Guyane de hauts fonctionnaires, incarnant l'État central, et leur volonté de rencontrer une pluralité d'acteurs, met en scène l'intérêt porté par le gouvernement pour le secteur minier et l'ensemble des intérêts associés. L'envoi de hauts fonctionnaires devant réfléchir à la question de l'industrialisation du secteur après que des permis miniers aient déjà été délivrés dénote toutefois un manque d'intérêt pour la question – et donc de réflexivité sur la question. La similarité des problèmes associés aux projets auxquels les conseillers doivent s'intéresser met en lumière qu'entre ces deux périodes de crise, la réflexion n'est pas menée – mis à part dans le cadre du SDOM qui ne parvient toutefois pas à répondre aux enjeux du conflit. Le focus sur les suites données au rapport interministériel de 2008 montre que les recommandations formulées sont peu suivies d'effets. Ce faible intérêt pour la mine guyanaise s'explique en grande partie par le manque de portage politique de la question minière en général de la part des gouvernements, dont les difficultés à réformer le code minier sont symptomatiques.

Le conflit sur Montagne d'or met l'exécutif en difficulté. Il parvient à se saisir du dossier de manière à mettre en avant son action écologique, mais les suites sont délicates. L'impossibilité de mettre en œuvre des projets de grande taille sur le modèle de Montagne d'or est actée. Toutefois, il apparaît politiquement compliqué de désavouer le secteur et le gouvernement s'empresse de rassurer les élus et les socioprofessionnelles quant à ses intentions. Le soutien à la mine est réitéré et réorienté vers des mines que les acteurs politico-administratifs souhaitent toujours industrielles, mais de dimension inférieure. Les espoirs de développement du secteur se tournent ainsi vers les projets miniers industriels de petite ou moyenne taille, à l'image de l'usine de cyanuration Auplata. Les difficultés de l'usine à répondre aux attentes d'efficacité, de capacité plus importante à respecter la réglementation n'empêchent pas le soutien étatique. La réforme et le positionnement de l'exécutif en faveur du développement d'une filière aurifère responsable, conçue comme industrielle et composée d'exploitations de taille petite et moyenne, cherchent en partie à répondre aux critiques appartenant au référentiel de soutenabilité. Toutefois, le secteur aurifère, essentiellement composé d'exploitation d'or alluvionnaire de petite taille, se voit peu impacté par la réforme. Si l'impératif de participation du public s'intègre au régime de l'AEX, des concessions sont faites aux opérateurs de ces petites mines peu publicisées. L'intégration des enjeux d'écologisation, de concertation et de territorialisation est finalement largement contrainte par la « nécessité » de permettre les activités minières. Tout en maintenant un contrôle fort de l'État central sur les mines et en imposant certaines limites écologiques, il s'agit ainsi avant tout, du moins formellement, de répondre aux demandes de développement de la Guyane. Or les revendications qui percolent dans les arènes politico-administratives et reprises par les acteurs qui les animent définissent le développement du territoire comme extractif, au détriment des récits alternatifs qui sont marginalisés en évitant toute problématisation de la thématique minière dans les espaces parlementaire et public. Éviter la publicisation semble le mot d'ordre. À défaut d'être soutenable, la mine sera discrète.



## CONCLUSION



*« Nous sommes entré-es dans le dur et nous vivons au quotidien que les mesures cosmétiques du passé ne sont plus suffisantes. Mais s'il y a une urgence évidente à agir à la fois sur les causes et sur les conséquences du changement climatique, il est essentiel que les réponses soient construites intelligemment, dans chaque contexte, avec des enjeux majeurs sur la qualité et la légitimité démocratique des processus et des décisions. [...] Il faut lutter contre les effets de verrous dans les pratiques actuelles qui bloquent les transformations indispensables » (Les scientifiques en rébellion, 2023, pp. 151-152)*

Cette thèse a exploré le décalage croissant entre l'action publique et l'ampleur des changements globaux, en prenant pour objet le secteur minier en Guyane, en particulier son industrialisation. Le développement du capitalisme extractif et celui de l'État sont deux processus indissociables, chacun permettant et se nourrissant de l'autre. L'État se construit dans sa capacité à rendre la nature gouvernable et à permettre l'accumulation de capital, ces deux éléments étant de puissantes sources de légitimation de son pouvoir. Les fondements du code minier français reflètent ces enjeux politiques. Il a pour objectifs premiers d'acter la prérogative de l'État sur la gestion des ressources minérales du sous-sol et de permettre son exploitation la plus efficace, ou la plus « rationnelle » possible au sens technico-industriel. Autrement dit, les logiques sous-tendant le gouvernement de la mine sont à l'opposé des injonctions à repenser l'économie en prenant en compte, au contraire, les limites de la terre en termes de ressources et les déséquilibres des milieux, atmosphère comprise. La territorialisation et la concertation ont été identifiées comme des normes d'action clefs de la mise en place de ce processus d'écologisation. Il s'agissait alors de se demander de quelle manière le gouvernement de la mine guyanaise évolue vers davantage d'écologisation, de territorialisation et de concertation.

Nous avons postulé que ces changements ne conduisent pas à une transformation des logiques sous-jacentes aux pratiques des activités minières. Notre hypothèse centrale était que les dirigeant-es portent une vision de l'action étatique devant chercher à établir les conditions d'un développement économique *et* de protection environnementale. En conséquence de cette quête de compromis aux contradictions internes trop fortes pour permettre une action répondant aux enjeux posés par les changements globaux serait de mettre le gouvernement de la mine dans une situation de blocage.

En nous intéressant à l'instrumentation de l'action publique sur le secteur minier, nous avons proposé dans ce travail de thèse d'étudier dans quelle mesure le référentiel de soutenabilité, avec ses imperfections et ses contradictions internes, est intégré au mode de régulation de la mine en Guyane et quelles sont les conséquences de cette intégration sur l'activité minière. Plus précisément, les questions guidant ce travail, précisées au premier chapitre, étaient : Qu'est-ce que l'intégration de la critique permet d'atteindre en termes d'écologisation, de territorialisation et de concertation et quelles sont les limites de ces changements ? Quels sont les obstacles à une action plus soutenable ? Quelles sont les conséquences de cette intégration, insuffisante pour répondre aux enjeux de la crise écologique, sur la conduite des activités minières en Guyane ? Dans cette conclusion générale, les résultats sont organisés en reprenant ces questionnements.

*Qu'est-ce que l'intégration de la critique permet d'atteindre en termes d'écologisation, de territorialisation et de concertation et quelles sont les limites de ces changements ?*

Avec la montée en puissance du développement durable puis de la transition écologique comme mots d'ordre de l'action publique, s'ajoutent aux fondements du régime de la mine des dispositions relatives à la préservation des milieux, à l'adaptation au territoire guyanais ou encore visant un style de politique plus collaboratif voire la participation du public. Cependant, comme les innovations instrumentales ne font que s'ajouter aux précédents dispositifs et comme l'objectif de ne pas empêcher les activités minières reste la finalité dominante, le régime régulant l'accès aux ressources minières n'est pas transformé dans sa globalité, tant en termes institutionnels qu'idéels.

L'analyse du gouvernement sur le temps long montre bien que l'impératif environnemental percole dans la régulation de l'accès à la mine. Toutefois, l'environnement tend à être pensé de manière réductrice et toujours dans une idée de conciliation avec l'impératif de développement économique. La réorganisation de l'administration, avec le transfert du bureau en charge de la politique minière au ministère de l'Écologie tout en restant sous l'autorité du ministère de l'Économie, ou encore la prise en charge de la réforme par le premier tout en devant faire face à la résistance du second, en sont le reflet.

À l'image des politiques environnementales françaises en général, les mesures d'écologisation font suite à des conflits. Les deux projets de mine industrielle de grande taille qui émergent en Guyane à une décennie d'écart, Iamgold et Montagne d'or, suscitent une vive opposition de la société civile. Les exécutifs, sous pression et cherchant à être identifiés comme porteurs d'une action écologiste, s'opposent finalement aux deux projets soutenus à leurs débuts. Le premier échec résulte en la création du SDOM. D'une part, le dispositif inscrit formellement un objectif politique, le développement de la mine et l'industrialisation du secteur, d'autre part il acte un zonage interdisant les activités minières dans certains espaces de la Guyane. Il permet de poser des frontières à l'extraction. Dans l'esprit du « développement durable », le SDOM est le fruit d'une volonté de conciliation entre intérêts économiques et écologiques. Dans ce compromis une hiérarchisation est toutefois établie. L'idée d'un seuil aux impacts acceptables est pour ainsi dire admise, l'objectif prioritaire reste toutefois le développement du secteur qui, de par ses pratiques et ses logiques intrinsèques, est par essence destructeur des milieux.

Le second échec, résultant du conflit autour de Montagne d'or, a pour conséquence l'introduction dans la loi de la possibilité de refuser un permis de recherche ou un titre de concession pour des considérations écologiques. Tout comme le SDOM, cette possibilité acte le principe que la mine ne peut être faite à n'importe quel coût écologique et que des justifications environnementales sont légitimes à exclure l'activité aurifère. Toutefois, s'il s'agit sans doute de la mesure phare de la réforme, celle-ci reste modeste. Il ne s'agit que d'une remise à niveau par rapport au code de l'environnement. En outre, la loi stipule que dès lors qu'il existe pour l'administration un « *doute sérieux* » sur le fait que l'exploitation

puisse avoir lieu « *sans porter une atteinte grave* » aux intérêts environnementaux<sup>298</sup>, le projet *peut* être refusé – et non *doit* être refusé. La décision relève donc des ministères tout comme la définition d'une atteinte *grave*.

Longtemps, la législation a beau être spécifique à la Guyane, elle ne permet pas de territorialisation et se caractérise par le fait d'être particulièrement inadaptée. Non seulement la territorialisation n'a pas encore fait son entrée comme référentiel d'action publique dominant, mais c'est le cœur même du projet colonial que de gouverner les outre-mer dans l'unique objectif de servir la métropole – aux dépens des besoins locaux. En outre, l'État français connaît de manière plus générale de grandes difficultés à gouverner la Guyane.

L'étude des modalités de gouvernement de la mine dès ses débuts montre qu'à la période coloniale, la législation ne cherche pas tant à gouverner le secteur tel qu'il est, mais tel qu'il devrait être aux yeux des dirigeant·es métropolitain·es. Dès les premières dispositions, on cherche avant tout à « rationaliser » les exploitations, à contrôler les orpailleur·ses et à privilégier les profils disposant d'un important capital. L'objectif est d'industrialiser le secteur. Les instruments législatifs et réglementaires ne sont pas créés afin de répondre aux besoins d'industriel·les intéressé·es par des investissements importants dans le secteur aurifère. Ce type d'acteur·rices, du moins jusque dans les années 1990, n'est pas présent en Guyane. Cette instrumentation est plutôt à comprendre au regard des représentations normatives des acteur·rices politico-administratif·ves à leur origine. Elles sont toutes ancrées dans l'idée que l'exploitation de minerais est une fin en soi, découlant de la représentation du sous-sol assimilé à un réservoir de ressources. Ainsi ces acteur·rices utilisent-iels l'expression, réductrice et connotée très positivement, de « valorisation du sous-sol » pour signifier l'extraction minière, et ce jusqu'à l'époque contemporaine (par exemple Galin, 2016). Toujours est-il que les instruments découlant de ces objectifs politiques ne permettent pas d'encadrer le secteur. Les activités sont menées par de petit·es orpailleur·ses disposant de peu ou d'aucun capital et mobilisant des techniques peu efficaces. Indirectement, le cadre légal favorise ainsi la conduite d'activités menées sans être en possession des titres miniers nécessaires au XIX<sup>e</sup> siècle et l'installation du système du bricolage au début du XX<sup>e</sup> siècle.

Bien que la législation change à la départementalisation, le nouveau régime de régulation de l'accès à la ressource hérite des paradigmes précédents. Les instruments sont toujours inadaptés durant les premières décennies du second cycle de l'or qui débute à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Là encore, la législation vise à encadrer des projets de grande ampleur. La majorité des orpailleurs travaillent ainsi dans l'illégalité totale ou partielle. Finalement, c'est dans un contexte où l'État ne parvient pas à exercer son devoir de régulation de l'accès aux ressources, de contrôle des atteintes aux milieux et de maîtrise de l'espace qu'un tournant paradigmatique est opéré. Une législation qui se veut adaptée aux artisan·es est créée avec la nouvelle loi de 1998. Cette loi acte la reconnaissance que la grande majorité de l'exploitation minière est menée par de petites entreprises sur des sites alluvionnaires.

La question de la territorialisation est ensuite perçue comme une question de retombées en termes économiques et infrastructurels. Jusqu'ici, aucune action ne vient toutefois permettre de retranscrire

---

<sup>298</sup> Art. 114-3 du nouveau code minier.

cette aspiration en mesures concrètes. La demande émise par les élu·es guyanais·es de modification de la fiscalité dans l'objectif d'augmenter les retombées financières à destination des collectivités et de transfert de compétence sur la gestion de cette taxe sur la production aurifère à la CTG est ignorée. Le ministère de l'Économie lance par contre l'initiative mine responsable. Autant que nous le sachions, la mine responsable ne répond pas à la demande d'élu·es cherchant un moyen d'augmenter les retombées. Elle s'inscrit par contre dans la quête d'acceptabilité sociale des sociétés minières et plus largement dans le référentiel des programmes RSE et autres dispositifs d'engagements volontaires, de *soft law*, développés par le secteur privé au niveau mondial. La mine responsable est justifiée par des arguments ancrés dans le référentiel de territorialisation, soit la nécessité de produire des mesures adaptées à chaque projet minier et à chaque territoire. Cette conception de la territorialisation est toutefois verrouillée dans un registre économique, motivée par le postulat que le projet sera bien davantage accepté si les retombées économiques et infrastructurelles sont plus importantes. En revanche, d'autres types d'impacts sur le territoire sont peu étudiés. La question des conséquences à long terme de l'exploitation minière ne fait ainsi pas l'objet de l'initiative, ce qui est l'une des principales raisons de son échec. La réforme reprend l'idée qu'un projet doit pouvoir bénéficier au territoire selon des modalités définies au cas par cas. Un cahier des charges permet de pouvoir imposer des conditions d'exploitation, notamment dans l'idée d'augmenter les retombées.

Le fait qu'un projet soit désormais étudié par rapport à ses conséquences environnementales, sociales et économiques dans son ensemble, et non plus uniquement au regard des caractéristiques du·de la demandeur·se marque une évolution paradigmatique. Les modalités de cette évaluation reflétaient l'idée que toute extraction est positive si tant est qu'elle soit efficace d'un point de vue techno-économique. Il s'agissait de s'assurer que l'exploitation serait maximale afin de « valoriser » au mieux le sous-sol. Dorénavant, l'on acte que toute entreprise extractive, même efficace, n'est pas nécessairement positive, érodant la représentation normative au cœur du gouvernement de la mine selon laquelle l'exploitation du sous-sol est une fin en soi.

L'injonction à la territorialisation ne renvoie pas uniquement à l'idée d'adaptation au territoire, mais aussi à un pouvoir décisionnaire davantage situé à l'échelle locale. Toutefois, en termes de pouvoir décisionnaire, rien, mise à part la co-élaboration du SDOM entre État central et CTG, ne vient perturber l'actuel monopole de l'État. Dorénavant, les collectivités locales, CTG comprise, doivent simplement être consultées. Au contraire, la réforme marque plutôt l'accroissement du pouvoir de régulation de l'État sur les ressources minières. Il faut dire que le conflit autour de Montagne d'or a mis l'exécutif en première ligne et une occasion de mettre en scène l'État environnemental en action. Le fait que les opposant·es à Montagne d'or interpellent l'État pour empêcher le projet renforce son pouvoir. Alors qu'il est largement décrié en Guyane pour ses défaillances à répondre aux besoins de développement économique et de services publics, sa construction en État environnemental et son pouvoir entier sur la gestion du sous-sol signifient qu'en dernière instance, c'est vers l'État que l'on se tourne pour assurer l'ordre politique. Ce processus illustre la manière dont l'exercice de son pouvoir de régulation peut être un facteur de légitimation de l'État. La réforme est alors l'opportunité de faire croître ce pouvoir de régulation.

Alors que formellement seules des justifications techniques et financières liées à l'entreprise minière autorisaient l'État à refuser un projet, la réforme introduit le droit d'empêcher un projet sur des considérations économiques, sociales et environnementales et impose l'utilisation de techniques performantes. Les acteur·rices en mesure d'imposer ces conditions restent identiques, toujours au sein de l'État central : le bureau en charge des mines de l'administration locale et autres acteur·rices du ministère de l'Économie et, de manière croissante, de l'Écologie. L'État a dorénavant un droit de regard sur l'ensemble des dimensions d'une mine dès sa conception. Si la possibilité d'interdire un projet pour le danger environnemental qu'il implique est une avancée en matière de protection écologique, la définition du danger est entièrement du ressort de quelques acteur·rices évoluant dans des arènes discrètes. Ainsi, tout en agrandissant le spectre des collectivités consultées dans le cadre de l'instruction des dossiers miniers, l'État resserre son emprise sur l'accès à la ressource minérale.

Le refus des acteur·rices de l'État central de céder tout pouvoir de décision sur l'accès aux ressources minières va bien au-delà et impacte négativement l'instrumentation répondant à une injonction à davantage de concertation. Sans revenir sur les détails de nos analyses, ce travail a montré que la participation du public en matière minière est largement insuffisante. La réforme est justifiée comme vectrice d'avancées en la matière. Pourtant, à force de détricotage, la concertation est bien l'angle mort de la réforme. Dans le cas de Montagne d'or, FNE doit démontrer que les dimensions du projet se situent au-delà du seuil réglementaire imposant la tenue d'un débat public, l'industriel ayant minimisé ses chiffres afin de l'éviter. Et effectivement, le débat public est une épreuve de problématisation et de publicisation dont le projet ne se relève pas. Le choix politique de s'orienter vers des mines de plus petite taille n'est donc pas anodin, puisqu'il permet d'éviter de telles épreuves.

De manière générale, le gouvernement de la mine cherche à esquiver toute politisation de l'extraction minière. Les dissensus entre services de l'État sont réglés en interne. La politique est certes négociée de manière croissante, mais les échanges ont lieu au sein d'arènes discrètes entre acteur·rices choisi·es par les ministères. Les modalités de la réforme menée depuis 2021 illustrent cet évitement de toute problématisation dans l'espace public.

En résumé, notre étude confirme notre postulat : il y a des changements s'inscrivant dans le référentiel de soutenabilité qui sont menés depuis la fin des années 1990. Pour autant, ils restent contraints par l'incapacité à repenser les paradigmes au cœur du régime de la mine et ne modifient que marginalement les pratiques. La participation du public est quasiment absente, la politique minière continue d'être décidée en dehors du territoire et les pratiques de la mine sont incompatibles avec un objectif de préservation des milieux.

### *Quels sont les obstacles à une action plus soutenable ?*

Le gouvernement du secteur aurifère guyanais depuis l'État central est soumis à différentes tensions, problématiques pour la légitimité de l'exercice du pouvoir. Pour l'État central, héritier de l'État colonisateur, il y a bien entendu un enjeu fort à consolider sa légitimité de par son exercice de gouvernement du territoire. Sa capacité à répondre aux impératifs – tels la sécurité, le développement

social et la croissance économique – est donc particulièrement source d’attentions et de tensions. L’idée que l’État central n’agit pas dans l’intérêt de la Guyane, mais dans l’intérêt de la métropole et qu’il cherche avant tout à conserver sa domination sur le territoire est très répandue. On soupçonne l’État de s’effrayer de l’émancipation de la Guyane. L’absence de politique économique permettant un développement économique autocentré alimente cette perception. Le développement économique en général est associé à l’autonomie de la Guyane. C’est d’autant plus vrai concernant le développement du secteur aurifère.

Les colons propriétaires de plantations espèrent à la « découverte » de l’or des enrichissements qui leur permettront de relever les plantations en difficulté depuis la crise sucrière et l’abolition de l’esclavage au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Toutefois, leur incapacité à créer du capital via l’orpaillage signe au contraire le déclin de l’élite blanche métropolitaine. Cette disparition se fait au profit d’une partie des anciens esclaves et de leur descendant·es pour qui les activités aurifères sont en conséquence associées à un processus d’*empowerment* vis-à-vis des Blanc·hes. Les premières exploitations sont menées par des Créoles, mais rapidement ces dernier·es préfèrent revenir sur le littoral pour travailler dans les activités connexes à l’orpaillage. Le profit tiré de ces activités participe largement à la constitution d’une élite politique et économique créole, toujours dominante aujourd’hui. L’encadrement des activités aurifères discriminant les petit·es orpailleur·ses, en particulier d’origine étrangère (ce qu’iels sont alors en majorité), iels ont des difficultés à s’inscrire dans la légalité. La nécessité pour elleux de passer par des individus pouvant se voir accorder des concessions engendre une concentration des bénéfices au profit des propriétaires de concessions. Ce phénomène participe à la création d’une élite capitaliste, majoritairement créole, détenant titres miniers, commerces, réseaux d’approvisionnement et de logistique. Depuis lors, et malgré une perte de domination suite à la baisse démographique de ce groupe socioculturel, les élites guyanaises sont majoritairement créoles. En conséquence, ce sont des Créoles qui relaient le pouvoir métropolitain, mais également, inversement, qui représentent politiquement la Guyane auprès de l’État central. Or la majorité des élu·es et des socioprofessionnel·les est en faveur de la mine, ou du moins porte un discours définissant l’or comme ressource territoriale.

Les politiques économiques coloniales structurent durablement l’économie guyanaise. Dans ces politiques, la Guyane est considérée au regard de ce qu’elle apporte à l’économie métropolitaine, un débouché pour ses produits et des socionatures à exploiter. Elles favorisent donc des productions de matières premières à destination de la métropole et construisent une économie de comptoir en Guyane. Avec la « découverte » de l’or, une monoproduction d’exportation se met en place. Rapidement, le secteur aurifère absorbe les forces vives du territoire, aux dépens du développement de l’agriculture et de l’artisanat. Un sentier de dépendance à un modèle de développement extractiviste s’installe, à l’image d’autres pays constitués par des pouvoirs coloniaux et ayant connu une politique coloniale prédatrice des ressources de leur sous-sol. Faute de politique économique de développement endogène permettant que l’économie gagne en autonomie et en diversité une fois la Guyane départementalisée, la quasi-disparition du secteur suite à la Deuxième Guerre mondiale n’engendre pas sa perte d’importance symbolique. Ainsi, lorsque le cours de l’or augmente et que les activités reprennent à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, l’or est toujours défini par la majorité des élites économiques et politiques comme une ressource territoriale à exploiter. Bien que le secteur ne connaisse pas de développement important et reste

largement décrit comme en déclin, il est cadré par ces élites comme ayant un rôle essentiel à jouer dans l'économie et en conséquence comme un secteur à soutenir d'urgence pour le bien du territoire. Il semble difficile pour les élues et le patronat de Guyane de sortir d'une vision du développement territorial ancrée dans le productivisme.

Un obstacle à opérationnaliser les objectifs de soutenabilité au sein d'un secteur serait la nature transsectorielle des problèmes environnementaux et des normes d'action que sont la concertation et à la territorialisation alors que l'action publique se construit de manière sectorielle. Chaque secteur se définissant par des logiques cognitives, des intérêts et des pratiques propres, le transcodage du référentiel de soutenabilité peut engendrer conflits et rejet. Notre cas d'étude illustre à quel point sortir des logiques sectorielles pose des difficultés. Ainsi, alors que le bureau en charge de la politique minière non énergétique est transféré au ministère de l'Écologie dans le cadre de la réforme de la structure administrative de l'État lancée par le président Nicolas Sarkozy, il reste en pratique sous l'autorité unique du ministère de l'Économie. La DRIRE et la DRE fusionnent, mais l'organigramme de la DEAL de Guyane montre l'absence de réorganisation. L'instruction des demandes de titre minier suit la même logique, elle est effectuée par les mêmes profils d'ingénieurs des mines. Les procédures continuent de séparer les questions socio-environnementales des préoccupations technico-économiques, montrant l'incapacité jusqu'à la réforme à penser une action intégrant l'ensemble des enjeux d'un même mouvement. On constate également que quand la question de la réforme est confiée à Thierry Tuot, extérieur au secteur, et qu'il applique des méthodes de travail inhabituelles, celui-ci n'est pas soutenu par les actrices administratives en charge traditionnellement de la réflexion portant sur la politique minière. Un des reproches formulés contre le résultat de ce travail est l'absence de dispositions facilitant les activités minières en contexte de contestation sociale. Ainsi, les intérêts sectoriels ne seraient pas suffisamment soutenus. En outre, lorsque le ministère de l'Écologie, et non de l'Économie, se saisit de la politique minière et prend en charge la réforme tant de fois repoussée, il s'agit bien au premier abord d'une sortie des logiques sectorielles. Toutefois, le texte de la réforme est rédigé par le bureau en charge des mines, donc par des actrices du secteur minier et sous autorité du ministère de l'Économie. De plus, notre analyse laisse à penser qu'il rencontre des résistances au sein du ministère de l'Économie qui lui font revoir certaines de ses ambitions.

Parmi les freins au changement identifiés au premier chapitre figure l'idée que la critique est intégrée à la régulation d'un secteur extractif lorsqu'elle met sa reproduction en difficulté. Il s'agit alors pour les pouvoirs publics de faire évoluer la régulation sociale du secteur en y amenant des changements institutionnels répondant aux critiques, à la condition qu'ils ne le mettent pas en danger. Bien souvent, ces changements n'ont alors pas de conséquence sur les pratiques concrètes des entreprises extractives. L'étude de l'ensemble des changements instrumentaux ancrés dans le référentiel de soutenabilité depuis les années 1990 offre des résultats concordants. Les changements restent marginaux. Les termes de l'écologisation sont largement négociés au regard des enjeux miniers. Les changements sont menés lorsque l'opposition que connaît le secteur empêche son développement. Le SDOM ou la possibilité introduite par la loi climat et résilience de ne pas accorder de permis miniers dès lors que le projet comporte une menace environnementale trop importante, les deux principales mesures propres au code minier permettant une écologisation de l'accès aux ressources minières, font suite à des conflits. Leur

création, afin de mettre fin à une situation d'incertitude et de blocage pour les potentiel·les investisseur·ses, renvoie bien au processus d'intégration de la critique pour ajuster le mode de régulation sociale de ce secteur extractif, afin de ne pas menacer le mode d'accumulation sectoriel.

Cette stratégie consistant à intégrer la critique afin de ne pas mettre en péril le secteur minier a comme corollaire que seules certaines critiques sont intégrées, selon un processus de filtrage opéré par les acteur·rices politico-administratif·ves. Il est manifeste qu'alors que les justifications mobilisées contre Montagne d'or et l'industrialisation couvrent un large spectre d'argumentations, problématisant de nombreuses dimensions de la mine, très peu semblent prendre racine dans les discours des acteur·rices politico-administratif·ves ou se refléter dans les nouveaux instruments. Finalement, la problématique des impacts écologiques est la plus reprise tandis que la majorité des justifications n'est plus entendue. L'exemple peut-être le plus évident est celui de la consultation des peuples autochtones sur fond de revendications de justice environnementale, pourtant très audible durant le conflit sur Montagne d'or. Autrement dit, le gouvernement de la mine intègre des critiques et en exclut d'autres.

Dans la même ligne d'idée, la thèse selon laquelle un frein à l'avènement de l'État écologique, défini ici comme davantage transformateur que l'État environnemental, est la nécessité de d'abord répondre à l'impératif de développement économique se vérifie également dans le cas de la mine guyanaise. Cela dit, il nous semble que cette contrainte découle avant tout d'une incapacité à penser de nouveaux modèles économiques, et, dans le cas qui nous intéresse, dans le fait que les représentations du développement en Guyane sont largement verrouillées dans un imaginaire extractif.

Les acteur·rices décisionnaires évitent d'agir à l'encontre de la volonté des élu·es ultramarin·es, dans une logique d'adaptation aux spécificités locales, souci exacerbé dans les outre-mer où une adaptation à des contextes différents s'impose souvent, et où le passé colonial produit un enjeu important à se démarquer d'une logique dominante et prédatrice. Or les élu·es guyanais·es, proches des élites économiques, sont majoritairement en faveur de la mine. En outre, le patronat local sait se faire entendre, que cela soit directement ou via le relai des élu·es. Ils sont considéré·es comme des interlocuteur·rices privilégié·es lorsqu'il s'agit de définir les spécificités ultramarines. L'étude des controverses autour du projet Montagne d'or et de l'industrialisation du secteur aurifère, ainsi que des justifications mobilisées lors de la conception du schéma départemental d'orientation minière, montre que les oppositions permettent de pondérer plusieurs postulats portés par des élites politico-économiques : l'ensemble des Guyanais·es accepterait un développement économique basé sur l'or, les activités aurifères seraient consensuelles, la mine industrielle engendrerait des retombées économiques importantes, les activités légales seraient un rempart contre l'orpaillage illégal. Pour autant, notre recherche indique que ce sont les discours des socio-professionnel·les et des élu·es qui percolent majoritairement dans les discours des acteur·rices étatiques. C'est particulièrement le cas sur les discours érigeant l'or comme une ressource territoriale chère à la Guyane et définissant l'exploitation légale comme une nécessité tant que les activités des *garimpeiro·as* ne seront pas éradiquées.

Il nous est apparu que l'un des obstacles à l'imposition de mesures problématiques pour le développement de la mine guyanaise se situe dans la perception, importante chez les politiques



métropolitaines, que l'État central n'est pas suffisamment légitime en Guyane pour prendre des mesures fortes de ce type. À l'expérience de domination coloniale et de mise en esclavage, s'ajoute l'incapacité de l'État à répondre à ses divers impératifs. Celle-ci s'incarne notamment dans l'échec étatique à éradiquer l'orpaillage illégal. L'État ne répond alors pas à ses obligations envers les Guyanais·es d'assurer la sécurité des individus et la préservation des milieux et d'exercer son contrôle sur l'accès aux ressources minérales. Ces difficultés s'ajoutent aux problèmes plus vastes que connaît l'action publique en Guyane, et qui érodent la légitimité de l'État à exercer son pouvoir de gouvernement. En parallèle, les dirigeant·es politiques se mobilisent rarement pour les outre-mer, dont l'électorat pèse peu dans la balance.

***Quelles sont les conséquences de cette intégration, insuffisante pour répondre aux enjeux de la crise écologique, sur la conduite des activités minières en Guyane ?***

Le soutien étatique au développement de la filière minière est également à nuancer. Frontalement désavouer le secteur et, ce faisant, aller à l'encontre des élu·es guyanais·es et du patronat ne fait certes pas partie du champ des possibles. Pour autant, rien n'indique à ce jour que ce soutien sera suivi d'une politique volontariste de développement du secteur sur le territoire guyanais. En effet, si l'idée que l'exécutif ne peut légitimement se déclarer contre le secteur domine les arènes étatiques, il ne peut non plus donner son aval à des activités ayant des conséquences graves sur les milieux sous peine de rencontrer une vive opposition de la société civile locale et nationale.

Finalement, ce qui caractérise avant tout le gouvernement de la mine en Guyane est le manque d'action politique, la difficulté des différents gouvernements à prendre position, à mettre en œuvre les recommandations de ses haut·es fonctionnaires. Les dirigeant·es peinent à se saisir d'un sujet aussi peu porteur politiquement que la mine. Loin d'une action cohérente et réfléchie par l'État pensé comme une unité, le gouvernement de la mine en Guyane est constitué d'« actions [s'inscrivant] dans des séries ou des enchaînements qui répondent à des logiques distinctes » (Henry, 2004, p. 289). Ce mode de politique publique n'est pas propre à la mine, mais s'y illustre particulièrement du fait d'une quête perpétuelle de compromis entre enjeux incompatibles, incarnée dans l'idée de développement durable ou de transition écologique. Par ailleurs, faute de portage politique, les décisions sont prises essentiellement en cas de crise et résultent avant tout d'une nécessité pour les gouvernements de démontrer une action. C'est d'autant plus vrai en Guyane, où la question minière ne s'insère pas dans les problématiques métropolitaines contemporaines cadrant la mine sous l'angle de l'après-mine et au prisme de la sécurisation des approvisionnements des industries nationales, question qui ne semble pas source d'inquiétude concernant l'or. En outre, la mine guyanaise ne dégage pas un capital important et l'étude des controverses sur Montagne d'or montre que la question du développement économique peine à mobiliser au niveau national.

L'action publique n'est ainsi pas portée par une vision clairement définie. Au niveau de l'orientation idéale de l'action, l'ambition politique est incertaine et la réflexivité défailante. Les gouvernements peinent à adopter une orientation politique claire pour le secteur et à coordonner des actions appartenant à des secteurs différents, comme l'illustre le conflit sur le projet minier Iamgold, situé dans un espace

administré à la fois comme une zone au potentiel minier important et donc à exploiter, et comme une nature exceptionnelle à protéger. Bien que les gouvernements octroient des permis miniers pour des projets industriels, il faut finalement attendre l'émergence de conflits importants pour que la question de l'opportunité des mines industrielles en Guyane se pose au sein des instances étatiques. Autrement dit, l'insuffisante soutenabilité du secteur, expliquée notamment par la réticence des dirigeants nationaux à menacer le secteur minier guyanais, mène à des impasses. L'action menée vise deux objectifs antithétiques, sans assumer les contradictions résultantes. Or l'ampleur des changements globaux impose une urgence dont le décalage avec les institutions est toujours davantage source de conflit. Les cas Iamgold et Montagne d'or en sont le résultat.

Le message porté par l'État aux entreprises minières semble toutefois être de se faire discrètes pour pouvoir continuer leurs exploitations. Postulant qu'un soutien inconditionnel au secteur n'est plus acceptable, mais que l'arrêter serait politiquement impossible, notamment au vu du pouvoir local du patronat, le gouvernement semble résolu à se restreindre à modérer les tensions émanant du statu quo plutôt qu'à y mettre un terme. Dans ce contexte, la politique étatique reste largement composée de « non-décisions », nécessitant pour perdurer d'éviter la politisation de la mine aurifère légale (Henry, 2021).

Rappelons ici qu'il y a deux types de mines : la « grande » mine industrielle, publicisée jusqu'en métropole et connaissant de vives oppositions, et la « petite » mine d'or alluvionnaire, qui fait moins parler d'elle, du moins au niveau national, mais qui constitue en fait l'essentiel du secteur. S'il y a une volonté, sans surprise, de soutenir l'industrialisation et d'inciter à de meilleures pratiques, l'introduction de nouvelles mesures par la réforme ne désavantage pas les petites exploitantes. Des concessions leur sont au contraire accordées, tant que les exploitations restent sous un certain seuil. Il sera possible d'exploiter des surfaces certes de petites tailles, mais qui cumulées sont loin d'être négligeables, sans avoir à mener d'évaluation environnementale, exemption concourant à faire de la petite mine un « *non-problème*<sup>299</sup> » (Henry, 2021).

Concernant les mines industrielles, le seuil en deçà duquel le projet est considéré comme petit ou de taille moyenne est défini au vu des caractéristiques des gisements connus et en discussion avec les sociétés minières. Autrement dit, il n'est pas défini sur des critères scientifiques, mais au regard des intérêts sectoriels. Enfin, il est bien entendu à noter que ce seuil n'est pas inscrit dans la loi et que rien ne vient garantir que cette ligne politique sera maintenue sous les prochains gouvernements. L'absence de définition de dangerosité des impacts environnementaux, dont la suspicion autorise désormais à un rejet formel du projet, questionne également l'impact à long terme de ce nouvel élément du code minier. Cette absence signifie que la définition sera renégociée par les différents acteurs politico-administratifs et conséquemment contingente au contexte politique. Il y a ainsi comme l'idée de « laisser faire » la mine tant qu'elle reste discrète.

---

<sup>299</sup> Le sociologue Emmanuel Henry définit un non-problème comme « *une situation ou [une] condition sociale qui ne suscite qu'une faible attention publique ou une attention uniquement de la part de groupes directement concernés par la gestion de ce problème ou par ses effets directs* » (2021, p. 10).

Ainsi, l'actuelle politique est de laisser perdurer la mine, sans que ce soutien ne se traduise toutefois jusqu'à présent en mesures concrètes permettant de soutenir et de stimuler le secteur. Des ajustements du mode de régulation sociale ont été menés et l'on acte que toute exploitation minière n'est souhaitable, évolution idéale à souligner. Pour autant, il ne s'est pas agi de repenser la mine d'or et encore moins d'y mettre un terme. Les institutions évoluent très peu, les acteur·rices en charge restent les mêmes. L'action reste timorée, contrainte par des objectifs incompatibles ne permettant pas de mener de politique volontariste, en faveur ou défaveur de la mine, et ne répondant pas aux problèmes créés par les activités minières. Les dispositifs de gouvernement ne répondent pas aux enjeux démocratiques et écologiques auxquels appelle la crise écologique. Tout laisse donc à penser que le problème de la mine guyanaise n'est pas résolu, et qu'au vu du manque de soutenabilité du secteur, de futurs processus de problématisation et de contestations sont à attendre.





## BIBLIOGRAPHIE

- Allain, Y.-M., Hirtzman, P., & de Chalvron, J.-G. (2008). *Projet d'exploitation par la société CBJ-Caïman / Iamgold d'une mine d'or à Roura (Guyane) et perspectives d'élaboration d'une politique minière en Guyane. Rapport de mission*. Inspection générale de l'environnement ; Conseil général des mines ; Inspection générale de l'administration.
- Ansaloni, M. (2018). Théorie de la régulation. (C. Hay & A. Smith, Éd(s)) *Dictionnaire d'économie politique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Ansaloni, M., Montalban, M., Roger, A., & Smith, A. (2020). Accumulation, capitalisme et politique : Vers une approche intégrée. *Revue de la régulation*, (28).
- Arnauld de Sartre, X. (2016). *Agriculture et changements globaux. Expertises globales et situations locales*. Bruxelles: Peter Lang.
- Arnauld de Sartre, X., & Berdoulay, V. (2011). *Des politiques territoriales durables ? : Leçon d'Amazonie*. Versailles: Quae.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Asher, K., & Ojeda, D. (2009). Producing nature and making the state : Ordenamiento territorial in the Pacific lowlands of Colombia. *Geoforum*, 40(3), 292-302.
- Assemblée nationale. (1997). Compte-rendu des débats, deuxième séance. Repéré à <https://archives.assemblee-nationale.fr/10/cri/1996-1997-ordinaire1/150.pdf>
- Assemblée nationale. (2019). Compte-rendu intégral. Séance du 7 février 2019. *JORF*, (12 A.N.).
- Assemblée nationale. (2021a). Compte-rendu intégral. 2e séance du vendredi 9 avril 2021. *JORF*, (51).
- Assemblée nationale. Projet de loi n°3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Pub. L. No. 3875 (2021). Repéré à [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3875\\_projet-loi](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3875_projet-loi)
- Assemblée nationale. (2021c). *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la lutte contre l'orpaillage illégal* (Rapport No. 4404).
- Assemblée nationale. (2021d, 7 avril). Compte-rendu de la séance du mercredi 07 avril 2021. *Assemblée nationale*. Repéré à <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2020-2021/deuxieme-seance-du-mercredi-07-avril-2021>
- Association Kulalasi. (2018). Cahier d'acteur. La Guyane zone sacrifiée ? Stop aux mégas mines en Guyane, non à Montagne d'or.
- Aubertin, C. (2002). Johannesburg le retour au réalisme commercial. *Écologie & politique*, 26(3), 9-28.
- Aubertin, C., & Filoche, G. (2008). La création du parc amazonien de Guyane : Redistribution des pouvoirs, incarnations du « local » et morcellement du territoire. Dans C. Aubertin & E. Rodary (Éds), *Aires protégées : Espaces durables ?* (pp. 163-186). Marseille: IRD Objectifs Suds.
- Aubertin, C., & Vivien, F.-D. (2006). Conclusion. Dans C. Aubertin & F.-D. Vivien (Éds), *Le développement durable. Enjeux politiques, économiques et sociaux*. (pp. 135-137). Paris: La documentation française.
- Auplata Mining Group. (2023, 2 juin). AUPLATA MINING GROUP : Production d'or réalisée en mai 2023 en Guyane française. *Boursorama*. Repéré à <https://www.boursorama.com/bourse/actualites/auplata-mining-group-production-d-or-realisee-en-mai-2023-en-guyane-francaise-1239433aadcc746b000c2926ce6c9ca9>
- Ayangma, S. (2015). *L'aménagement territorial et ses effets sur le patrimoine des communautés autochtones de la Guyane française*. Matoury: Ibis Rouge Editions.
- Aykut, S. C., & Dahan, A. (2015). *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1963). Decisions and Non-Decisions : An Analytical Framework. *American Political Science Review*, 57, 641-651.
- Bakker, K., & Bridge, G. (2006). Material worlds? Resource geographies and the 'matter of nature'. *Progress in Human Geography*, 30(1), 5-27.
- Banos, V., Gassiat, A., Girard, S., Hautdidier, B., Houdart, M., Floch, S. L., & Vernier, F. (2020). L'écologisation, mise à l'épreuve ou nouveau registre de légitimation de l'ordre territorial ? *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 11(1).

- Baraize, F. (1996). La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur. *Pôle Sud*, (4), 107-122.
- Barbier, Rémi, & Larrue, C. (2011). Démocratie environnementale et territoires : Un bilan d'étape. *Participations*, 1(1), 67-104.
- Barbier, Rémi, & Nadaï, A. (2015). Acceptabilité sociale : Partager l'embarras. *Vertigo*, 15(3). <https://doi.org/10.4000/vertigo.16686>
- Barthélémy, G. (1928). *Les colonies françaises*. Saint-Etienne: Librairie du Chasseur français. Repéré à <http://www.manioc.org/gsd/collect/patrimoine/archives/PAP11086.dir/PAP11086.pdf>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beauloye, Y., & Le Berre, S. (2022). De l'acceptabilité sociale à l'ancrage territorial : Entre recherche de non-opposition et opportunité de co-construction pour les industries du sous-sol. Dans S. Chailleux, S. Le Berre, & Y. Gunzburger (Éds), *Ressources minérales et transitions. Trajectoires politiques du sous-sol français au 21e siècle* (pp. 243-268). Bruxelles: Peter Lang.
- Beauvallet, W., Célestine, A., & Roger, A. (2016). L'État outre-mer. La construction sociale et institutionnelle d'une spécificité ultramarine. *Politix*, 4(116), 139-161.
- Beaver, S. H. (1959). Les industries textiles britanniques. *Revue du Nord*, 41(163), 7-19.
- Bebbington, A., & Bury, J. (2013a). Political Ecologies of the Subsoil. Dans A. Bebbington & J. Bury (Éds), *Subterranean struggles. New dynamics of mining, oil, and gas in latin America* (pp. 1-26). Austin: University of Texas Press.
- Bebbington, A., & Bury, J. (Éds). (2013b). *Subterranean struggles. New dynamics of mining, oil, and gas in latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt-am-Main: Suhrkamp.
- Bednik, A. (2019). *Extractivisme*. Lyon: Le passager clandestin.
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2012). Processus de cadrage et mouvements sociaux : Présentation et bilan. *Politix*, 3(99), 217-255. Traduction par N. M. Plouchard.
- Bertile, V. (2021). Panorama de l'évolution institutionnelle et du pouvoir normatif des collectivités territoriales de l'article 73 de la constitution. Dans J. Daniel & C. David (Éds), *75 ans de départementalisation outre-mer. Bilan et perspectives. De l'uniformité à la différenciation*. (pp. 29-44). Paris: L'Harmattan.
- Besse, G., & Steinfelder, M. (2017). *La biodiversité, un des leviers du développement économique et social en Guyane* (Rapport No. 010965-01). Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- Beucher, S., & Mare, M. (2020). Cadrage épistémologique de la notion de transition en sciences humaines et en géographie. *Bulletin de l'association de géographes français. Géographies*, 97(4), 383-394.
- Beuret, J.-E. (2009). L'analyse comparative d'itinéraires de concertation : Produire des références pour appuyer des dynamiques locales. Dans L. Mermet & M. Berlan-Darqué (Éds), *Environnement : Décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, (pp. 21-43). Paris: L'Harmattan.
- Bezes, P. (2008). Le tournant néomanagérial de l'administration française. Dans O. Borraz & V. Guiraudon (Éds), *Politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Bihouix, P. (2021). Matérialité du productivisme. Dans A. Sinai (Éd.), *Politiques de l'Anthropocène* (pp. 83-101). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.sinai.2021.01.0083>
- Bihouix, P., & De Guillebon, B. (2010). *Quel futur pour les métaux ? Raréfaction des métaux : Un nouveau défi pour la société*. Paris : EDP sciences.
- Binoche-Guedra, J. (1988). Le rôle de l'Algérie et des colonies au Parlement sous la Troisième République (1871-1940). *Outre-Mers. Revue d'histoire*, 75(280), 309-346.
- Blatrix, C. (1996). Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique. Dans J. Chevallier (Éd.), *La gouvernabilité* (pp. 299-313). Paris: PUF-CURAPP.
- Blatrix, C. (2000). *La "démocratie participative", de mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociale émergentes*. Paris I: Université de la Sorbonne., Paris.
- Blatrix, C. (2007). Genèse et consolidation d'une institution : Le débat public en France. Dans M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Heriard Dubreuil, & R. Lefebvre (Éds), *Le débat*

- public : Une expérience française de démocratie participative* (pp. 43-56). Paris: La Découverte.
- Blatrix, C., & Edel, F. (2021). Quand visions de l'État et de l'environnement se croisent, le ministère de l'impossible devient celui du possible. Entretien croisé avec Bettina Laville et Philippe Ledenvic. *Revue française d'administration publique*, 3(179), 553-570.
- Blatrix, C., Edel, F., & Ledenvic, P. (2021). Quelle action publique face à l'urgence écologique ? *Revue française d'administration publique*, 3(179), 521-535.
- Blondiaux, L. (2007). Introduction – Débat public, la genèse d'une institution particulière. Dans M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Heriard Dubreuil, & R. Lefebvre (Éds), *Le débat public : Une expérience française de démocratie participative* (pp. 9-34). Paris: La Découverte.
- Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35.
- Bloomfield, M. J., & Maconachie, R. (2021). *Gold*. Cambridge: Polity Press.
- Blot, F. (2020). Ressource. (Groupe Cynorhodon, Éd.). *Dictionnaire critique de l'anthropocène*. Paris: CNRS Editions.
- Boltanski, L., & Chiapello, È. (2011). *Le nouvel esprit du capitalisme* (2de éd.). Paris: Gallimard.
- Bonin, H. (2018). *L'empire colonial français : De l'histoire aux héritages. XIXe-XXIe siècles*. Paris: Armand Colin.
- Bonneuil, C., & Fressoz, J.-B. (2017). Capitalocène. Une histoire conjointe du système terre et des systèmes-monde. Dans G. Allaire & B. Daviron (Éds), *Transformations agricoles et agroalimentaires. Entre écologie et capitalisme* (pp. 41-58). Versailles: Éditions Quæ.
- Bonneuil, C., & Joly, P.-B. (2013). *Sciences, techniques et société*. Paris: La Découverte.
- Borraz, O., & Guiraudon, V. (2008). Comprendre les évolutions de l'action publique. Dans O. Borraz & V. Guiraudon (Éds), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*. (pp. 11-26). Paris: Presses de Sciences Po.
- Bouleau, G., Carter, C., Sergent, A., & Fournis, Y. (2020). Quels territoires pertinents pour écologiser les industries qui misent sur le renouvelable ? *Développement durable et territoires*, 11(1). <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.14845>
- Bourdieu, P. (2012). *Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989-1992*. Paris: Seuil.
- Bourrelier, P.-H., & Lespine. (2008). Les opérations minières outre-mer. Le BRGM, acteur central de la politique publique. *Annales des Mines—Réalités industrielles*, 3, 7-20.
- Brettschneider, F. (2011). Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (44-45), 40-46.
- BRGM. (2018). *Technologies de substitution du cyanure pour le traitement des minerais d'or en Guyane : Avantages et inconvénients sur les plans économiques et les risques environnementaux* (Rapport No. BRGM/RP-68620-FR). Repéré à <https://www.brgm.fr/fr/reference-projet-acheve/projet-montagne-or-guyane-positionnement-economique-techniques-substitution>
- Bridge, G. (2000). The social regulation of resource access and environmental impact : Production, nature and contradiction in the US copper industry. *Geoforum*, 31(2), 237-256.
- Bridge, G. (2014). Resource geographies II : The resource-state nexus. *Progress in Human Geography*, 38(1), 118-130.
- Bridge, G., & Jonas, A. E. G. (2002). Governing Nature : The Reregulation of Resource Access, Production, and Consumption. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 34(5), 759-766.
- Bridge, G., & McManus, P. (2000). Sticks and stones : Environmental narratives and discursive regulation in the forestry and mining industries. *Antipode*, 32(1), 10-47.
- Briswalter, M. (2014, 21 juillet). 2 milliards d'investissement public et de nombreuses inconnues pour une industrialisation aurifère en 2025 | Guyaweb, site d'information et d'investigation en Guyane. *Guyaweb*. Repéré à <https://www.guyaweb.com/actualites/news/activite-miniere/2-milliards-dinvestissement-public-de-nombreuses-inconnues-pour-industrialisation-aurifere-en-2025/>
- Brown, K. W. (2012). *A History of Mining in Latin America : From the Colonial Era to the Present*. New Mexico: University of New Mexico Press.



- Buttel, F. H. (2000). Reflections on the potentials of ecological modernization as a social theory. *Natures Sciences Sociétés*, 8(1), 5-12.
- Buu-Sao, D. (2020). Des frictions dans l'espace pétrolier. Discipline entrepreneuriale, appropriations villageoises et normalisation d'une société frontalière en Amazonie péruvienne. *Politix*, 4(132), 73-98.
- Buu-Sao, D. (2021). Faire advenir la « mine durable » en Europe ? Discours institutionnels et impératif de relance minière, de l'Union européenne à l'Andalousie. *Gouvernance*, 18(2), 16-41.
- Buu-Sao, D. (2023). *Le capitalisme au village. Pétrole, État et luttes environnementales en Amazonie*. Paris : CNRS Éditions.
- Callon, M. (1998). Des différentes formes de démocratie technique. *Annales des Mines*, 63-73.
- Camino. (2023). *Camino. Le cadastre minier numérique*. Repéré à <https://camino.beta.gouv.fr/>
- Campagne, A. (2017). *Le capitalocène. Aux racines historiques du dérèglement climatique*. Paris: Editions Divergences.
- Cardoso, T., Blateau, A., Chaud, P., Ardillon, V., Boyer, S., Flamand, C., ... Quénel, P. (2010). Le mercure en Guyane française: Synthèse des études d'imprégnation et d'impact sanitaires menées de 1994 à 2005. *Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire—BEH*, 13, 118-120.
- Carroué, L. (2013). Les mutations de la sphère productive. Dans *La France : Les mutations des systèmes productifs* (pp. 127-186). Paris: Armand Colin.
- CCIRG. (2018). Cahier d'acteur. La CCIRG apporte son soutien au projet Montagne d'or.
- CCPAB. (2011). Avis n°01 / CCPABN / 11 janvier 2011.
- Cefaï, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux. Communication—Technologie—Société*, 14(75), 43-66.
- Célestine, A., & Roger, A. (2014). L'« outre-mer » à la croisée du national et du local. Construction, évolution et appropriations d'une catégorie sur trois terrains ultramarins. *Terrains & travaux*, 1(24), 121-142.
- Chailleux, S. (2015). *Non au gaz de schiste ! : Cadrages et débordements de la controverse sur les hydrocarbures non conventionnels en France et au Québec* (Science politique). Université de Bordeaux.
- Chailleux, S. (2018). Échelles. (C. Hay & A. Smith, Éds) *Dictionnaire d'économie politique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Chailleux, S. (2021). L'extraction en France est-elle un extractivisme ? L'exemple des conflits sur les hydrocarbures non conventionnels. *Revue internationale de politique comparée*, 28(3), 155-184.
- Chailleux, S. (2022). La trajectoire de la politique minière depuis 1990. Dans S. Chailleux, S. Le Berre, & Y. Gunzburger (Éds), *Ressources minérales et transitions. Trajectoires politiques du sous-sol français au 21e siècle* (pp. 151-179). Bruxelles: Peter Lang.
- Chailleux, S., & Le Berre, S. (2022). Régulation du capitalisme extractif et gouvernement des territoires miniers. Dans S. Chailleux, S. Le Berre, & Y. Gunzburger (Éds), *Ressources minérales et transitions. Trajectoires politiques du sous-sol français au 21e siècle* (pp. 53-84). Bruxelles: Peter Lang.
- Chailleux, S., Le Berre, S., & Gunzburger, Y. (Éds). (2022). *Ressources minérales et transitions. Trajectoires politiques du sous-sol français au 21e siècle*. Bruxelles: Peter Lang.
- Charbonnier, P. (2020). *Abondance et liberté. Une histoire environnementale des idées politiques*. Paris: La Découverte.
- Charte de l'environnement* (LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005) (2005). Repéré à <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/charte-de-l-environnement>
- Chartier, D. (2004). Aux origines des flous sémantiques du développement durable. Une lecture critique de la Stratégie mondiale de la conservation de la nature. *Écologie & politique*, 2(29), 171-183.
- Chauvin, E., Magrin, G., Perrier Bruslé, L., Redon, M., & Lavie, E. (2015). Les ressources, enjeux géographiques d'un objet pluriel. Dans E. Chauvin, G. Magrin, L. Perrier Bruslé, & M. Redon (Éds), (pp. 5-23). Paris: Publications de la Sorbonne.
- Chiapello, È. (2013). Capitalism and its criticisms. Dans P. du Gay & G. Morgan (Éds), *New Spirits of Capitalism? : Crises, Justifications, and Dynamics* (pp. 60-81). Oxford: Oxford University Press.

- Christmann, P. (2016). Développement économique et croissance des usages des métaux. *Annales des Mines—Responsabilité et environnement*, 2(82), 8-15. <https://doi.org/10.3917/re1.082.0008>
- Clément, A. (2013). L'analyse économique de la question coloniale en France (1870-1914). *Revue d'économie politique*, 123(1), 51-82.
- Clémentel, E. (1906). *Rapport au Président de la République, suivi d'un décret portant modifications à la réglementation minière de la Guyane*. Repéré à <http://www.manioc.org/gsd/collect/patrimoine/archives/FRA12026.dir/FRA12026.pdf>
- CMO. (2016). *Tome 3 : Notice d'impact. Demande de prolongation de la concession n°215 (C02/46° pour 25 ans, pour or et substances connexes*.
- CMO. (2018a). *Fiche thématique. La superficie du projet Montagne d'Or*. CPDP Montagne d'or.
- CMO. (2018b). *Présentation synthétique du projet par la Compagnie minière Montagne d'or*. CPDP Montagne d'or.
- CMO. (2018c). *Projet de mine d'or en Guyane. Dossier du maître d'ouvrage*. CPDP Montagne d'or.
- CMO. (2020, juillet). Déclaration d'arrêt définitif de travaux miniers sur le secteur Montagne d'or / concession SOTRAPMAG-CMO n°215-C02/46. Repéré à [https://www.guyane.gouv.fr/contenu/telechargement/17208/120052/file/2020+07+27+\\_+DAT M++Forage+-+%28Dossier+Complet%29.pdf](https://www.guyane.gouv.fr/contenu/telechargement/17208/120052/file/2020+07+27+_+DAT M++Forage+-+%28Dossier+Complet%29.pdf)
- CNCDH. (2017). Avis sur le droit à un environnement sain dans les Outre-mer : La question des activités extractives en Guyane et en Nouvelle-Calédonie. *JORF*, (0275). Repéré à <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFSCATA000036085862>
- CNCDH. (2018). Situation dans les Outre-mer | CNCDH. *CNCDH*. Repéré à <https://www.cncdh.fr/situation-dans-les-outre-mer>
- CNDP. (2018). *Bilan de la présidente. Débat public sur le projet Montagne d'Or en Guyane*. Paris: CNDP.
- CNES. (2018). Kourou : Le Centre spatial guyanais, le port spatial européen. *Centre National d'Études Spatiales*. Repéré à <https://geoimage.cnes.fr/fr/geoimage/kourou-le-centre-spatial-guyanais-le-port-spatial-europeen>
- CNTE. (2020). *Avis du Conseil national de la transition écologique rendu en 2020*. Ministère de la transition écologique et solidaire. Repéré à <https://www.ecologie.gouv.fr/cnte>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Collomb, G. (2008). Chroniques interculturelles en Guyane. Un point de vue ka'lina. Dans G. Collomb & M.-J. Jolivet (Éds), *Histoires, identités et logiques ethniques. Amérindiens, Créoles et Noirs Marrons en Guyane* (pp. 45-76). Paris: CTHS.
- Collomb, G., & Jolivet, M.-J. (2008). Entre affrontement et « communauté de destin » : Les voies du multiculturalisme. Dans G. Collomb & M.-J. Jolivet (Éds), *Histoires, identités et logiques ethniques. Amérindiens, Créoles et Noirs Marrons en Guyane* (pp. 7-26). Paris: CTHS.
- Columbus Gold, & CMO. (2016, décembre). Demande de prolongation de la concession n°215 (c02/46), pour 25 ans, pour or et substances connexes (cuivre, plomb, zinc, argent, molybdène). Tome 1 : Document administratif.
- Comité français de l'UICN, & Association Kwata. (2018). *Cahier d'acteur. Comité français de l'UICN et association Kwata : Ce projet ne répond pas au développement durable de la Guyane*.
- Commission des communautés européennes. (2008, 4 novembre). Initiative « matières premières »— Répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe. [Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil]. Repéré à <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0699&from=FR>
- Commission économique pour l'Europe des Nations unies. (1998). *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*. Aarhus.
- Commission mondiale pour l'environnement et le développement. (1987). *Notre avenir à tous* (Rapport No. A/42/427). Nations Unies.
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination. (2018, 14 décembre).
- Compain, F. (2015). *Réponse à l'invitation à participer au comité de pilotage « Mine responsable »*. Les Amis de la Terre France. Repéré à <https://www.amisdelaterre.org/wp-content/uploads/2015/04/mine-responsable---reponse-amis-de-la-terre-a-m-macron.pdf>

- Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. (1992). *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*. Rio: Nations Unies. Repéré à <https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>
- Conseil constitutionnel. (2021). Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021. *Conseil constitutionnel*. Repéré à <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021825DC.htm>
- Conseil des chefs coutumiers de Guyane, FOAG, ONAG, Collectif des premières nations de Guyane, JAG, & ACAG. (2018). Montagne d'Or : Des engagements dans le vent !
- Conseil régional de Guyane. (2011). *Avis de la collectivité régionale sur le décret portant approbation du Schéma Départemental d'Orientation Minière* (Rapport No. Projet n° AP-004610).
- Contamin, J.-G. (2020). Analyse des cadres. (O. Fillieule, L. Mathieu, & C. Péchu, Éd.) *Dictionnaire des mouvements sociaux*. Paris: Presses de Sciences Po.
- COPIL sur l'Évolution statutaire. (2023). *Avant projet de document d'orientations. Sur l'évolution de la Guyane vers un statut de collectivité autonome régie par le régime des intérêts propres dans le cadre d'une réforme de la Constitution*. Repéré à <https://www.guyaweb.com/assets/2.-Avant-projet-de-document-d-orientations-COPIL-DU-25-mars-2023.pdf>
- Coquery-Vidrovitch, C. (2003). Vendre : Le mythe économique colonial. Dans S. Lemaire & P. Blanchard (Éds), *Culture coloniale. La France conquise par son empire 1871-1931* (pp. 163-175). Paris: Autrement.
- Cottin-Marx, S., Flipo, F., & Lagneau, A. (2013). La transition, une utopie concrète ? *Mouvements*, 75(3), 7-12.
- CPDP sur le projet Montagne d'or. (2018). *Débat public Montagne d'Or en Guyane. Compte-rendu établi par le président de la commission particulière du débat public*. Paris: CNDP.
- Crouch, C. (2003). *Post-democracy*. Oxford: Polity Press.
- CTG. (2017). *La politique minière de la CTG. AP-2017-100-17*. Repéré à <https://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-montagnedor/images/Autres-docs-etudes/Montagnedor-rapport-CTG.pdf>
- CTG. (2018). *Livre blanc des États généraux de la Guyane*. États généraux de la Guyane. Repéré à <https://www.drom-com.fr/medias/org-411/shared/livre-blanc.pdf>
- D. n° 58-558 relatif à l'institution d'un régime fiscal de longue durée pour les entreprises minières dans les départements d'outre-mer (58-558) (1958).
- D. n°55-586 du 20 mai portant réforme du régime des substances minérales dans les départements de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion (1955).
- Dangoise, A. (1905). *Notes et essais et études sur la Guyane française et le développement de ses ressources variées et spécialement de ses richesses aurifères filoniennes et alluvionnaires*. Paris: Librairie générale et internationale G. Ficker. Repéré à <http://www.manioc.org/patrimon/ORK13187>
- Daniel, J., & David, C. (2021). Introduction. Dans J. Daniel & C. David (Éds), *75 ans de départementalisation outre-mer. Bilan et perspectives. De l'uniformité à la différenciation*. (pp. 17-25). Paris: L'Harmattan.
- Davy, D., Filoche, G., Guignier, A., & Armanville, F. (2016). Le droit foncier chez les populations amérindiennes de Guyane française : Entre acceptation et conflits. *Histoire de la justice*, 1(26), 223-236.
- Davy, D., Tritsch, I., & Grenand, P. (2012). Construction et restructuration territoriale chez les Wayãpi et Teko de la commune de Camopi, Guyane française. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia*, (16).
- De Rohan, J., Dupont, B., Berthou, J., & Antoinette, J.-E. (2011). *La Guyane : Une approche globale de la sécurité* (Rapport No. 271). Paris: Sénat. Repéré à <https://www.senat.fr/rap/r10-271/r10-271.html>
- DEAL Guyane. (2015). *Activité minière et aurifère en Guyane et réglementation*.
- DEAL Guyane. (2019). *Rapport d'instruction de la DEAL. Demandes de prolongation des concessions de mines d'or n°03/48 et n°02/46 dites respectivement « Elysée » et « Boeuf mort », assorties d'une demande d'extension aux substances connexes à l'or. Au profit de la société Compagnie Montagne d'Or (CMO)*. Repéré à <https://www.mediapart.fr/journal/france/151019/guyane-l-etat-donne-son-feu-vert-la-prolongation-de-la-concession-de-la-montagne-d-or>

- Delamarche, M. (2018). [Vrai ou Faux] Montagne d'or est-il le mirage économique (et le désastre environnemental) dénoncé par le WWF ? Repéré à <https://www.usinenouvelle.com/article/vrai-ou-faux-montagne-d-or-est-il-le-mirage-economique-et-le-desastre-environnemental-denonce-par-le-wwf.N645568>
- Délégation sénatoriale aux outre-mer. (2023). Audition de M. Gabriel Serville, président de la collectivité territoriale de Guyane. Compte-rendus des travaux de la délégation. L'évolution institutionnelle des outre-mer. Rapport d'information. *Sénat*. Repéré à <https://www.senat.fr/rap/r22-361/r22-36113.html#toc219>
- Deleuze, G., & Guattari, F. (1980). *Mille plateaux. Capitalisme et schizophrénie 2*. Paris: Les éditions de minuit.
- Della Porta, D., Reiter, H., & Alarcón, P. (2014). Institutional participatory initiatives and democratic qualities. Dans J. Font, D. Della Porta, & Y. Sintomer (Éds), *Participatory democracy in Southern Europe. Causes, characteristics and consequences* (pp. 71-114). London: Rowman & Littlefield International.
- Deloitte. (2018). Le potentiel de développement économique durable de la Guyane.
- Demougeot, L., & Baert, X. (2019). *La population guyanaise à l'horizon 2050 : Vers un doublement de la population ? - Insee Analyses Guyane—36*. Insee. Repéré à <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3902223>
- Desage, F., & Godard, J. (2005). Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. *Revue française de science politique*, 55(4), 633-661.
- Deschamps, D., Frétygny, R., Giraud, L., & Provini, O. (2020). Les politiques publiques sont-elles solubles dans le clientélisme ? La question des rapports entre clientélisme et politiques publiques à l'aune de l'exemple réunionnais. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 2(282), 237-261.
- Descola, P. (2005). *Par-delà nature et culture*. Paris: Gallimard.
- Desjardins, X. (2021). Instruments et méthodes de l'aménagement du territoire. Dans *L'aménagement du territoire* (Vol. 2e éd., pp. 29-51). Paris: Armand Colin.
- de Vilhena Silva, G. (2020). Des frontières contestées : Les conflits des Guyanes. Dans M. Noucher & L. Polidori (Éds), *Atlas critique de la Guyane* (pp. 48-49). Paris: CNRS Editions.
- Dietz, K., & Engels, B. (2017). Contested Extractivism, Society and the State : An Introduction. Dans B. Engels & K. Dietz (Éds), *Contested Extractivism, Society and the State : Struggles over Mining and Land* (pp. 1-19). London: Palgrave Macmillan UK.
- Direction Régionale ONF Guyane. (2008). *Réserve biologique intégrale De Lucifer – Dékou—Dékou. Domaine Forestier Permanent de Guyane. Rapport de présentation en vue de la création de la réserve*.
- Dobson, A. (2007). *Green Political Thought* (4e éd.). London ; New York: Routledge.
- Dobson, A., Semal, L., Szuba, M., & Petit, O. (2014). Andrew Dobson : Trajectories of green political theory. Interview by Luc Semal, Mathilde Szuba and Olivier Petit. *Natures Sciences Sociétés*, 22(2), 132-141.
- Donet-Vincent, D. (2001). Les bagnes des Indochinois en Guyane (1931-1963). *Outre-Mers. Revue d'histoire*, 88(330), 209-221.
- Donzelot, J., & Estèbe, P. (1994). *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Éditions Esprit.
- Douillet, A.-C., Faure, A., & Négrier, E. (2015). Trois regards sur les politiques publiques vues du local. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, & P. Muller (Éds), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* (pp. 319-348). Paris: Presses de Sciences Po.
- Drebenstedt, C. (2014). The Responsible Mining Concept – Contributions on the Interface between Science and Practical Needs. Dans C. Drebenstedt & R. Singhal (Éds), *Mine Planning and Equipment Selection* (pp. 3-24). Cham: Springer International Publishing.
- Dryzek, J. S., Downs, D., Hernes, H.-K., & Schlosberg, D. (2003). *Green States and Social Movements : Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*. Oxford : Oxford University Press.
- Dryzek, J. S., Hunold, C., Schlosberg, D., Downes, D., & Hernes, H.-K. (2002). Environmental Transformation of the State : The USA, Norway, Germany and the UK. *Political Studies*, 50(4), 659-682.

- Ducos, G., & Godot, C. (2014). *Quelle France dans 10 ans ? Bâtir un développement responsable*. France Stratégie. Repéré à <https://www.strategie.gouv.fr/publications/france-10-ans>
- Duit, A., Feindt, P. H., & Meadowcroft, J. (2016). Greening Leviathan : The rise of the environmental state? *Environmental Politics*, 25(1), 1-23.
- Dupuy, C., & Pollard, J. (2012). *A quoi servent les rapports administratifs d'expertise ? Retour sur une source écrite centrale pour l'analyse des politiques publiques* (Rapport No. 53). Université de Lausanne.
- Duran, P. (2020). Territorialisation. (R. Pasquier, S. Guigner, & A. Cole, Éds) *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Dziedzicki, J.-M. (2013). Au-delà du Nimby : Le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications. Dans C. Larrue, P. Melé, & M. Rosemberg (Éds), *Conflits et territoires* (pp. 35-64). Tours: Presses universitaires François-Rabelais.
- Elfort, M. (2002). De la décentralisation à l'autonomie : La Guyane. *Revue française d'administration publique*, 1(101), 25-37.
- Elias, N. (1969). *La Dynamique de l'Occident*. Paris: Calmann-Lévy.
- Élysée. (2020a). L'écologie, combat du siècle. *Élysée*. Repéré à <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/ecologie>
- Élysée. (2020b, 13 février). Discours du président de la République à l'occasion du lancement de l'office français de la biodiversité. 13 février 2020. *Élysée*. Repéré à <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/13/discours-du-president-de-la-republique-lors-du-lancement-de-loffice-francais-de-la-biodiversite>
- Emel, J., Huber, M. T., & Makene, M. H. (2011). Extracting sovereignty : Capital, territory, and gold mining in Tanzania. *Political Geography*, 30(2), 70-79.
- Epstein, R. (2005). Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires. *Esprit*, (11), 96-111.
- Etemad, B. (2005). *De l'utilité des empires*. Paris: Armand Colin.
- Farruggia, F. (2019). *La gouvernance du secteur minier légal en Guyane*. Paris: AgroParisTech, INRA, CNRS.
- Faure, A. (2007). Conclusion générale : Une nouvelle critique territoriale? Dans A. Faure & E. Négrier (Éds), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation* (pp. 275-283). Paris : L'Harmattan.
- Faure, A., & Muller, P. (2016). Cycle, réseaux, récits : Questions de recherche sur l'action publique locale-globale. Dans P. Bonnal, P. Chevalier, M. Dedeire, & J.-M. Sourisseau (Éds), *Production et circulation des normes pour l'action territoriale* (pp. 31-39). Montpellier: Presses universitaires de la Méditerranée.
- Faure, A., & Négrier, E. (2019). Territoire. (L. Boussagué, S. Jacquot, & P. Ravinet, Éds) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Federici, S. (2019). *Le capitalisme patriarcal*. Paris: La fabrique éditions.
- FEDOMG. (2018). Cahier d'acteur. Création d'emplois : Un défi que la Guyane tout entière doit relever...
- Felstiner, W. L. F., Abel, R. L., & Sarat, A. (1980). The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming . . . *Law & Society Review*, 15(3/4), 631-654.
- Ferdinand, M. (2019). *Une écologie décoloniale—Penser l'écologie depuis le monde caribéen*. Paris : Seuil.
- Ferrarini, H. (2017, 22 novembre). Montagne d'or s'invite à la COP23. *Guyaweb*. Repéré à <https://www.guyaweb.com/actualites/guyane-a-cop23/>
- Ferrarini, H. (2018, 28 mars). Le ton monte entre Rodolphe Alexandre et les organisations autochtones. *Guyaweb*. Repéré à <https://www.guyaweb.com/actualites/monte-entre-rodolphe-alexandre-organisations-autochtones/>
- Ferrarini, H. (2022, 21 janvier). L'inquiétant fonctionnement de la première usine de cyanuration de Guyane. *Guyaweb, site d'information et d'investigation en Guyane*. Repéré à <https://www.guyaweb.com/actualites/news/enquete/linquietant-fonctionnement-de-la-premiere-usine-de-cyanuration-de-guyane/>
- Filoché, G., Davy, D., Guignier, A., & Armanville, F. (2017). La construction de l'État français en Guyane à l'épreuve de la mobilité des peuples amérindiens. *Critique internationale*, 2(75), 71-88.

- Fleury, M., & Grenand, P. (2020). Débats (cartographiques) autour du SDOM. Dans M. Noucher & L. Polidori (Éds), *Atlas critique de la Guyane* (pp. 224-227). Paris: CNRS Editions.
- FNE. (2017). Le pharaonique projet minier de la « Montagne d'or » en Guyane mérite bien un débat public. *France Nature Environnement*. Repéré à <https://fne.asso.fr/communiqu-presse/le-pharaonique-projet-minier-de-la-montagne-d-or-en-guyane-merite-bien-un-debat>
- FNE, & GNE. (2018). Cahier d'acteur. Le projet de la CMMO à Bœuf Mort : Un écocide.
- FNE, UICN - Comité français, GEPOG, & Sepanguy. (2009). Remarques de FNE, du Comité français de l'UICN, du GEPOG et de la SEPANGUY sur la proposition de schéma départemental d'orientation minière de la Guyane.
- Foucault, M. (1994). *Dits et écrits. 1954-1988* (Vol. IV). Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (2004a). *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (2004b). *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*. Paris: Gallimard.
- Fourniau, J.-M. (2007). L'institutionnalisation du débat public. *Revue Projet*, 2(297), 13-21. Foyer, J. (2015). Introduction générale : La modernisation écologique à l'épreuve de Rio+20. Dans J. Foyer (Éd.), *Regards croisés sur Rio+20. La modernisation écologique à l'épreuve* (pp. 11-28). Paris: CNRS Éditions.
- France - Guyane. (2017, 16 mars). Mouvement des socioprofessionnels pour l'arrivée de Ségolène Royal. *France—Guyane*.
- France - Guyane. (2019, 16 octobre). Crique Nelson : Désaccord en eaux troubles. *Franceguyane.fr*. Repéré à <https://www.franceguyane.fr/actualite/economie-consommation/crique-nelson-desaccord-en-eaux-troubles-8407.php>
- France 2. (2018, mai). Guyane : La mine d'or de la discorde. Repéré à <https://www.dailymotion.com/video/x6je4qt>
- France Info. (2018, 11 mai). Yannick Jadot : « Emmanuel Macron fait de très beaux discours » mais ses actes « sont à des années-lumière ». *Franceinfo*. Repéré à [https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/8h30-aphatie/yannick-jadot-emmanuel-macron-fait-de-tres-beaux-discours-mais-ses-actes-sont-a-des-annees-lumiere\\_2724711.html](https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/8h30-aphatie/yannick-jadot-emmanuel-macron-fait-de-tres-beaux-discours-mais-ses-actes-sont-a-des-annees-lumiere_2724711.html)
- France Libertés. (2023). Notre mission : Donnons vie aux utopies. *Fondation Danielle Mitterrand—France Libertés*. Repéré à <https://fondationdaniellemitterrand.org/donnons-vie-aux-utopies/>
- France, P., & Vauchez, A. (2017). *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Franks, D. M. (2015). *Mountain Movers : Mining, Sustainability and the Agents of Change*. Abingdon, New York: Routledge.
- Frémeaux, J. (2004). Les contingents impériaux au cœur de la guerre. *Histoire, économie & société*, 23e année(2), 215-233.
- Fresso, J.-B. (2011). La désinhibition moderne : Pour une histoire politique de l'anthropocène. *ArtefaCToS*, 4(1), 67-84.
- Fresso, J.-B. (2012). *L'Apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique*. Paris: Seuil.
- Fung, A. (2003). Deliberative democracy, Chicago style : Grass-roots governance in policing and public education. Dans A. Fung & E. O. Wright (Éds), *Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance* (pp. 111-143). London: Verso.
- Gandy, M. (1999). Rethinking the ecological leviathan : Environmental regulation in an age of risk. *Global environmental change*, 9(1), 59-69.
- Garcia, N., & Hoeffler, C. (2015). L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, & P. Muller (Éds), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* (pp. 377-404). Paris: Presses de Sciences Po.
- Gasc, J.-P., Sarthou, C., Garrouste, R., Villiers, J.-F., Cremers, G., & Thiollay, J.-M. (1998). Inselbergs et savanes-roches en Guyane : Biodiversité et conservation des milieux associés aux affleurements granitiques. *Journal d'agriculture traditionnelle et de botanique appliquée*, 40(1), 311-327.
- Gassies, É., & Mestre, M. (2022). Archéologie des occupations amérindiennes dans l'hinterland guyanais. *Archéopages. Archéologie et société*, (Hors-série 6), 290-297.
- Gay, J.-C. (2021). *La France d'outre-mer. Terres éparses, sociétés vivantes*. Malakoff: Armand Colin.

- Geis, A. (2005). *Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*. Wiesbaden: Springer.
- Genieys, W., & Hassenteufel, P. (2012). Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique*, VOL. 1(2), 89-115.
- Géoconfluences. (2018, juin). Enclosure. *Géoconfluences*. [Terme]. Repéré à <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/enclosure>
- Géoconfluences. (2020). L'organisation spatiale de la Guyane. *Géoconfluences*. Repéré à [https://geoconfluences.ens-lyon.fr/geoconfluences/images/carte-a-la-une/img-masson/guyane-jbb-v9.png/image\\_view\\_fullscreen](https://geoconfluences.ens-lyon.fr/geoconfluences/images/carte-a-la-une/img-masson/guyane-jbb-v9.png/image_view_fullscreen)
- Giddens, A. (1994). *Les conséquences de la modernité*. Paris: L'Harmattan.
- Gilbert, C., & Henry, E. (2012). La définition des problèmes publics : Entre publicité et discrétion. *Revue française de sociologie*, 53(1), 35-59.
- Ginelli, L., Candau, J., Girard, S., Houdart, M., Deldrève, V., & Noûs, C. (2020). Écologisation des pratiques et territorialisation des activités : Une introduction. *Développement durable et territoires*, 11(1).
- Girardin, A. (2019a, 28 novembre). Déclaration de Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer, sur les efforts du gouvernement en faveur de la Guyane, à Cayenne le 28 novembre 2019. *Vie-publique.fr*. Repéré à <http://www.vie-publique.fr/discours/272144-annick-girardin-28112019-guyane>
- Girardin, A. (2019b, 28 novembre). Intervention de Madame Annick Girardin. Ministre des outre-mer. Discours au CESECEG. CTG – Cayenne – Guyane.
- Girrollet, A. (1998). La politique coloniale de la IIe République. Un assimilationnisme modéré. *Outre-Mers. Revue d'histoire*, 85(320), 71-83.
- Godard, O. (2013). Le développement durable, norme sociale molle ou nouveau principe de justification ? Dans F.-D. Vivien, J. Lepart, & P. Marty (Éds), *L'évaluation de la durabilité* (pp. 45-68). Versailles : Éditions Quæ.
- Godard, O., & Hubert, B. (2002). *Le développement durable et la recherche scientifique à l'INRA*. Paris: INRA.
- Goffman, E. (1986). *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press.
- Golub, A. (2014). *Leviathans at the Gold Mine : Creating Indigenous and Corporate Actors in Papua New Guinea*. Durham, NC: Duke University Press.
- Goodland, R. (2012). Responsible Mining: The Key to Profitable Resource Development. *Sustainability*, 4(9), 2099-2126.
- Gossement, A. (2011). *Droit minier et droit de l'environnement. Éléments de réflexion pour une réforme relative à l'évaluation environnementale, à l'information et à la participation du public. Rapport remis à Madame Nathalie Kosciusko-Morizet*.
- Gourgues, G., & Mazeaud, A. (2022). Une « participation d'État » sous contrôle. La neutralisation décisionnelle des dispositifs participatifs en France. *Revue française de science politique*, 72(5), 781-804.
- Gourgues, G., Rui, S., & Topçu, S. (2013). Gouvernementalité et participation. *Lectures critiques. Participations*, 2(6), 5-33.
- Graber, F. (2022). *Inutilité publique. Histoire d'une culture politique française*. Paris: Amsterdam.
- Graber, F., & Locher, F. (Éds). (2022). *Posséder la nature*. Paris: Amsterdam.
- Granger, S. (2010). Quarante ans de spatial en Guyane : Une domination contestée. Dans J.-F. Tourrand, D. Sayago, M. Bursztyn, & J. A. Drummond (Éds), *L'Amazonie. Un demi-siècle après la colonisation* (pp. 125-139). Versailles: Éditions Quæ.
- Granger, S. (2020). Des frontières contestées : Le conflit franco-brésilien. Dans M. Noucher & L. Polidori (Éds), *Atlas critique de la Guyane* (pp. 50-51). Paris: CNRS Editions.
- Grefte, X. (2005). *Décentralisation*. Paris: La Découverte.
- Greven, M. Th. (1999). *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezsion als Probleme des Regierens und der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Grillot, T., & Larcher, S. (2012). Outre-mer : La République en sa diversité. *La Vie des idées*.
- Gudynas, E. (2018). Extractivisms. Tendencias and consequences. Dans R. Munck & R. Delgado Wise (Éds), *Reframing Latin American Development*. London: Routledge.

- Gueugneau, C. (2018, 17 juin). En Guyane, autochtones et écolos se fédèrent contre la Montagne d'or. *Mediapart*. Repéré à <https://www.mediapart.fr/journal/france/280618/en-guyane-autochtones-et-ecolos-se-federent-contre-la-montagne-d-or>
- Guillet, R., & Balland, P. (2006). *Rapport sur le projet de mine d'or de la Sté CBJ Caïman—Cambior à Roura (Guyane)*. Conseil général des mines ; Inspection générale de l'environnement.
- Guimont, C., & Petitimbert, R. (2017). Instruments de l'action publique et approche fixiste de la biodiversité : Le cas des inventaires naturalistes. *Norois*, 244.
- Gusfield, J. (1984). *The culture of public problems. Drinking-driving and the symbolic order*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gusfield, J. (2003). Action collective et problèmes publics. Dans R. Pasquier & D. Cefaï (Éds), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques* (pp. 63-78). Paris: Presses Universitaires de France.
- Guyon, S. (2013). Des « Primitifs » aux « Autochtones ». Savoirs ethnologiques et politiques publiques en Guyane de 1946 à nos jours. *Genèses*, 2(91), 49-70.
- Guyon, S., & Pommerolle, M.-E. (2010). La transformation des registres de légitimation politique en Guyane. *Pouvoirs dans la Caraïbe*, (16), 37-66.
- Hajer, Maarten. (1995). *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, Marteen. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36(2), 175-195.
- Halpern, C. (2007). Extension des aéroports : L'action publique entre secteur et territoire. L'émergence de nouvelles formes d'intégration des intérêts dans l'aviation civile en France et en Allemagne. Dans A. Faure & E. Négrier (Éds), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation* (pp. 87-92). Paris : L'Harmattan.
- Halpern, C., & Jacquot, S. (2015). Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. Dans L. Boussaguët, S. Jacquot, P. Ravinet, & P. Muller (Éds), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* (pp. 57-84). Paris: Presses de Sciences Po.
- Hanna, P., & Vanclay, F. (2018). Indigenous territorial rights. Dans N. Castree, M. Hulme, & J. D. Proctor (Éds), *Companion to environmental studies* (pp. 698-702). London ; New York: Routledge.
- Harris, L. M. (2012). State as Socionatural Effect : Variable and Emergent Geographies of the State in Southeastern Turkey. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 32(1), 25-39.
- Harris, L. M. (2017). Political ecologies of the state : Recent interventions and questions going forward. *Political Geography*, 58, 90-92.
- Harvey, D. (2004). The « new » imperialism : Accumulation by dispossession. *Socialist Register*, 40, 63-87.
- Hassenteufel, P. (2021). *Sociologie politique de l'action publique* (3e éd.). Paris: Armand Colin.
- Hausknost, D. (2011). Die Kunst des Unmöglichen : Zivilgesellschaftliche Organisationen und die Grenzen demokratischen Wandels. *Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär*, 14, 124-134.
- Hausknost, D. (2017). Greening the juggernaut? The modern state and the 'glass ceiling' of environmental transformation. Dans M. Domazet (Éd.), *Ecology and justice : Contributions from the margins* (pp. 49-76.). Zagreb: Institute for Political Ecology.
- Hausknost, D. (2020). The environmental state and the glass ceiling of transformation. *Environmental Politics*, 29(1), 17-37.
- Hausknost, D., & Hammond, M. (2020). Beyond the environmental state ? The political prospects of a sustainability transformation. *Environmental Politics*, 29(1), 1-16.
- Hay, C., & Smith, A. (2018). Introduction. Le rapport capitalisme-politique. (C. Hay & A. Smith, Éds) *Dictionnaire d'économie politique*. Presses de Sciences Po.
- Headrick, D. R. (2020). *Humans versus Nature. A global environmental history*. Oxford: Oxford University Press.
- Henry, E. (2004). Quand l'action publique devient nécessaire : Qu'a signifié « résoudre » la crise de l'amiante ? *Revue française de science politique*, 54(2), 289-314.



- Henry, E. (2021). *La fabrique des non-problèmes. Ou comment éviter que la politique s'en mêle*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Héritier, A., & Lehmkuhl, D. (2008). The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*, 28(1), 1-17.
- Hilgartner, S., & Bosk, C. L. (1988). The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78.
- Hirt, I., & Collignon, B. (2017). Quand les peuples autochtones mobilisent l'espace pour réclamer justice. *Justice spatiale—Spatial justice*, (11).
- Hrabanski, M., & Montouroy, Y. (2022). Les « climatisations » différenciées de l'action publique. Normaliser l'étude du problème « changement climatique ». *Gouvernement et action publique*, 11(3), 9-31.
- Huber, M. T. (2019). Resource geography II : What makes resources political? *Progress in Human Geography*, 43(3), 553-564.
- Huchon, J. Projet de loi portant extension partielle et adaptation du code minier aux départements d'outre-mer. , Pub. L. No. 216 (1997). Repéré à <https://www.senat.fr/rap/196-216/196-216.html>
- Husson, R. Projet de loi modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L 711-12 du code du travail. , Pub. L. No. 83 (1993). Repéré à <https://www.senat.fr/rap/193-83/193-83.html>
- IEDOM Guyane. (2020). *Rapport annuel 2019 de l'IEDOM - Guyane*. Repéré à <https://www.iedom.fr/guyane/publications/rapports-annuels/rapports-annuels-economiques/article/rapport-annuel-2019-de-l-iedom-guyane>
- IFOP. (2018, 4 juillet). Les Guyanais et le projet minier de la Montagne d'Or. *IFOP*. Repéré à <https://www.ifop.com/publication/les-guyanais-et-le-projet-minier-de-la-montagne-dor/>
- Ineris. (2018). *Revue synthétique des bonnes pratiques relatives à l'utilisation du cyanure pour le traitement de l'or dans le contexte guyanais* (Rapport No. DRS-18-177174-08150B).
- Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution. Chan-ging Values and Political Styles Among Western Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Insee. (2018). *Bilan économique 2017 – Guyane*. INSEE. Repéré à <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3544107>
- Insee. (2023). Dossier complet – Commune de Kourou (97304). Repéré à <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-97304>
- International Rights of Nature Tribunal. (2017). Quatrième Tribunal International des Droits de la Nature. Cas Guyane Française – Montagne d'Or. Juge : Sénateur Fernando “Pino” Solanas—Argentine. Repéré à <https://fondationdaniellemitterrand.org/wp-content/uploads/2017/11/jugement-montagne-dor.pdf>
- IPCC. (2022). *Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: IPCC.
- Izambard, A. (2016, 9 février). Macron enterre la Compagnie des mines de France chère à Montebourg. *Challenges*. Repéré à [https://www.challenges.fr/energie-et-environnement/macron-enterre-la-compagnie-des-mines-de-france-chere-a-montebourg\\_40701](https://www.challenges.fr/energie-et-environnement/macron-enterre-la-compagnie-des-mines-de-france-chere-a-montebourg_40701)
- Izambard, A. (2018, 29 septembre). Montagne d'or, la mine qui divise la société guyanaise. *Challenges*. Repéré à [https://www.challenges.fr/entreprise/energie/montagne-d-or-la-mine-qui-divise-la-societe-guyanaise\\_615844](https://www.challenges.fr/entreprise/energie/montagne-d-or-la-mine-qui-divise-la-societe-guyanaise_615844)
- Izoard. (2018). Les bas-fonds du capital. L'éternel retour de l'Eldorado. *Z : Revue itinérante d'enquête et de critique sociale*, 12(1), 8-15.
- Jacob, T. (2018). *De la conservation en Amazonie : Norme environnementale et démocratie territoriale à l'heure du « Faire mieux avec moins »*. La Guyane française et l'État brésilien de l'Amapá entre tensions et normalisations.. Thèse de doctorat. Paris Sciences et Lettres (ComUE), EHESS.
- Jacob, T. (2020). Le fantôme de la mise sous cloche. Dans M. Noucher & L. Polidori (Éds), *Atlas critique de la Guyane* (pp. 228-229). Paris: CNRS Editions.
- Jacque, M. (2015, 23 août). L'avenir de la France dans l'industrie minière, selon Emmanuel Macron. *Les Echos*. Repéré à <https://www.lesechos.fr/2015/08/lavenir-de-la-france-dans-lindustrie-miniere-selon-emmanuel-macron-270399>

- Jadot, Y., & Wilson, L. (2018, 2 juin). Yannick Jadot et Lambert Wilson : «Que le massacre cesse, monsieur le président !». *Leparisien.fr*. Repéré à <https://www.leparisien.fr/politique/yannick-jadot-et-lambert-wilson-que-le-massacre-cesse-monsieur-le-president-02-06-2018-7749681.php>
- Jänicke, M. (2009). On ecological and political modernization. Dans A. P. J. Mol, D. A. Sonnenfeld, & G. Spaargaren (Éds), *The Ecological Modernisation Reader* (pp. 28-41). London: Routledge.
- Jarrige, F., & Le Roux, T. (2017). *La Contamination du monde. Une histoire des pollutions à l'âge industriel*. Paris: Editions du Seuil.
- Jas, N. (2017). Millefeuilles institutionnels et production d'ignorance dans le « gouvernement » des substances chimiques dangereuses. *Raison présente*, 4(204), 43-52.
- Jeannin, A., & Sat, B. (2018, 28 juin). Projet Montagne d'Or en Guyane Emmanuel Macron annonce une décision à l'automne. *Outre-mer la 1ère*. Repéré à <https://la1ere.francetvinfo.fr/projet-montagne-guyane-emmanuel-macron-annonce-decision-automne-604027.html>
- Jeong, H.-W. (2010). *Conflict management and resolution. An introduction*. Abingdon: Routledge.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Jobert, B. (2004). Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action. *Pôle Sud*, 21(2), 43-54.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'Etat en action : Politique publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Johnson, A., & Zalik, A. (2020). Extraction, entanglements, and (im)materialities : Reflections on the methods and methodologies of natural resource industries fieldwork. *EPE: Nature and Space*, 1-46.
- Jolivet, M.-J. (1982). *La question créole. Essai de sociologie sur la Guyane*. Paris : Editions de l'Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer.
- Jolivet, M.-J. (1990). Entre autochtones et immigrants : Diversité et logique des positions créoles guyanaises. *Etudes créoles*, 13(2), 11-32.
- Jolivet, M.-J. (2005). Des « tribus » marginalisées aux communes « ethniques » ou les enjeux territoriaux du développement en situation multiculturelle. Dans B. Antheaume & F. Giraut (Éds), *Le territoire est mort, vive les territoires ! : Une (re)fabrication au nom du développement* (pp. 223-244). Marseille: IRD Éditions.
- Jolivet, M.-J. (2019). Territorialisation et historicité en Guyane. *Cahiers de l'Urmis*.
- JORF. Délibération n° 32 du 20 juin 2011 du conseil régional de la Guyane. , § Texte 63 (2011). Repéré à <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000024597705#JORFARTI000024597705>
- Jullien, B., & Smith, A. (2011). Conceptualizing the role of politics in the economy : Industries and their institutionalizations. *Review of International Political Economy*, 18(3), 358-383.
- Jullien, B., & Smith, A. (2012). Le gouvernement d'une industrie : Vers une économie politique institutionnaliste renouvelée. *Gouvernement et action publique*, 1(1), 103-123.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca ; London: Cornell University Press.
- King, D., & Le Galès, P. (2011). Sociologie de l'État en recomposition. *Revue française de sociologie*, 52(3), 453-480.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Kirsch, S. (2014). *Mining capitalism : The relationship between corporations and their critics*. Oakland, California: University of California Press.
- Koltirine, R. (2001). Utilité publique. *Aménagement et Nature*, (140), 7-28.
- Kuus, M., & Agnew, J. (2008). Theorizing the State Geographically : Sovereignty, Subjectivity, Territoriality. Dans K. R. Cox, M. Low, & J. Robinson (Éds), *The SAGE handbook of political geography* (pp. 95-106). Los Angeles ; London: SAGE Publications.
- La1ere.fr. (2019, 23 mai). Montagne d'or : Le gouvernement « constate l'incompatibilité de l'actuel projet avec les exigences de protection de l'environnement ». *Outre-mer la 1ère*. Repéré à <https://la1ere.francetvinfo.fr/montagne-gouvernement-constate-incompatibilite-actuel-projet-exigences-protection-environnement-713663.html>
- Laborier, P., & Lascoumes, P. (2005). L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'Etat. Dans S. Meyet, M.-C. Naves, & T. Ribemont (Éds), *Travailler avec Foucault : Retours sur le politique* (pp. 37-60). Paris: L'Harmattan.

- Laganier, R., Villalba, B., & Zuindeau, B. (2002). Le développement durable face au territoire : Éléments pour une recherche pluridisciplinaire. *Développement durable et territoires*, (1).
- Lamaison, D. (2020). Des frontières oubliées : La Guyane kalin'na. Dans M. Noucher & L. Polidori (Éds), *Atlas critique de la Guyane* (pp. 42-43). Paris: CNRS Editions.
- Larrère, C., & Larrère, R. (2016). Les transitions écologiques à Cerisy. *Natures Sciences Sociétés*, 24(3), 242-250.
- Larrouturou, B. (2021). *Développement d'une filière aurifère responsable en Guyane*. Conseil général de l'environnement et du développement durable ; Conseil général de l'économie.
- Larsen, P. B. (2015). *The Post-frontier Paradox. Indigenous Rights, Extraction and Conservation in the Peruvian Amazon*. London: Palgrave Macmillan.
- Lascombes, P. (1994). *L'éco-pouvoir*. Paris : Éditions La Découverte.
- Lascombes, P. (1996). Rendre gouvernable : De la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. Dans CURAPP (Éd.), *La gouvernabilité*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lascombes, P. (2003). Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? Dans J. Lagroye (Éd.), *La politisation* (pp. 387-401). Paris: Belin.
- Lascombes, P. (2004). La Gouvernamentalité : De la critique de l'État aux technologies du pouvoir. *Le Portique*, (13-14).
- Lascombes, P. (2007). Les instruments d'action publique, traceurs de changement : L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et Sociétés*, 26(2-3), 73-89.
- Lascombes, P. (2014). *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lascombes, P. (2022). *Action publique et environnement* (3e éd.). Paris: Presses Universitaires de France.
- Lascombes, P., & Le Galès, P. (2004). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. Dans P. Lascombes & P. Le Galès (Éds), *Gouverner par les instruments* (pp. 11-44). Paris: Presses de Sciences Po.
- Latour, B. (1992). *Aramis ou l'amour des techniques*. Paris: La Découverte.
- Latour, B. (1995). Moderniser ou écologiser. À la recherche de la Septième Cité. *Écologie & politique : Sciences, culture, société*, 13, 5-27.
- Latour, B. (2006). *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. Paris: La Découverte.
- Laurent, B., & Merlin, J. (2021). L'ingénierie de la promesse : Le renouveau minier français et la « mine responsable ». *Natures Sciences Sociétés*, 29, S55-S68.
- Lauvaux, M. (2018). *Concilier développement économique et transformation sociale : Un enjeu pour l'Ouest guyanais*. Insee. Repéré à <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3625735>
- Laville, B. (2010). Du ministère de l'impossible au ministère d'Etat. *Revue française d'administration publique*, 134(134), 277-311.
- Le Berre, S., & Chailleux, S. (2021). La relance minière en France et en Europe à l'épreuve des critiques. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 18(2), 1-15.
- Le Berre, S., Reys, A., & Gunzburger, Y. (2022). Ecologisation, territorialisation and participation : A mining narrative in times of ecological crisis. *The Extractive Industries and Society*, 12
- Le Bourhis, J.-P., & Bayet, C. (2000). Le zonage comme instrument de gouvernement. Le cas des risques naturels. *Annales des Ponts et Chaussées*, (janvier-mars), 52-61.
- Le Cour Grandmaison, O. (2013). Chapitre 12 - De l'« extermination » à la « mise en valeur » des colonies : Le triomphe de l'exception française (1885-1931). Dans A. Lorin & C. Taraud (Éds), *Nouvelle histoire des colonisations européennes (XIXe-XXe siècles)* (pp. 153-166). Paris : Presses Universitaires de France.
- Le Galès, P. (1999). Le desserrement du verrou de l'État ? *Revue internationale de politique comparée*, 6(3), 627-652.
- Le Galès, P. (2006). Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin. Dans P. D. Culpepper, P. Hall, & B. Palier (Éds), *La France en mutation. 1980-2005* (pp. 303-341). Paris: Presses de Sciences Po.

- Le Galès, P. (2018). État. Dans C. Hay & A. Smith (Éds), *Dictionnaire d'économie politique* (pp. 216-221). Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Gouvernement. (2015). *La Stratégie Nationale pour la Transition Écologique et le Développement Durable 2015-2020*.
- Le Monde. (2018, 5 octobre). « Montagne d'or » en Guyane : « Un projet minier destructeur qui ne rapportera quasiment rien ». *Le Monde.fr*. Repéré à [https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/10/05/montagne-d-or-en-guyane-un-projet-minier-destructeur-qui-ne-rapportera-quasiment-rien\\_5365333\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/10/05/montagne-d-or-en-guyane-un-projet-minier-destructeur-qui-ne-rapportera-quasiment-rien_5365333_3232.html)
- Le Monde. (2019, 23 mai). Le projet « Montagne d'or » en Guyane est « incompatible » avec les exigences environnementales du gouvernement. *Le Monde.fr*. Repéré à [https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/05/23/en-guyane-le-projet-montagne-d-or-incompatible-avec-les-exigences-environnementales\\_5466070\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/05/23/en-guyane-le-projet-montagne-d-or-incompatible-avec-les-exigences-environnementales_5466070_3244.html)
- Le Parisien. (2022, 2 novembre). L'or redevient une valeur refuge pour les banques centrales. *Leparisien.fr*. Repéré à <https://www.leparisien.fr/economie/lor-redevient-une-valeur-refuge-pour-les-banques-centrales-02-11-2022-664GZ564NFFIPKAJHYEII6OJY.php>
- Le Renard, S. (2019, 4 février). A l'Elysée, les maires d'Outre-mer au bord de la rupture. *La Gazette des Communes*. Repéré à <https://www.lagazettedescommunes.com/604938/grand-debat-les-maires-doutre-mer-au-bord-de-la-rupture/>
- Le Tourneau, F.-M. (2020a). *Chercheurs d'or. L'orpaillage clandestin en Guyane française*. Paris: CNRS éditions.
- Le Tourneau, F.-M. (2020b). Le « système garimpeiro » et la Guyane : L'orpaillage clandestin contemporain en Amazonie française. *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*, (282), 263-290. <https://doi.org/10.4000/com.12353>
- Le Bourhis, J.-P., Bonnaud, L., & Martinais, E. (2023). Redessiner les frontières de l'État environnemental en région. Quête de transversalité et contraintes bureaucratiques. *Gouvernement et action publique*, 12(1), 119-139. <https://doi.org/10.3917/gap.231.0119>
- Leï-Sam, K. (2017a, 20 septembre). Or de Question lauréat du prix Danielle Mitterrand 2017. *Guyaweb*. Repéré à <https://www.guyaweb.com/actualites/news/montagne-dor/le-collectif-or-de-question-laureat-du-prix-danielle-mitterrand-2017/>
- Leï-Sam, K. (2017b, 8 novembre). Nicolas Hulot « pas favorable » au projet de la Montagne d'or. *Guyaweb*. Repéré à <https://www.guyaweb.com/actualites/news/montagne-dor/ministre-de-transition-ecologique-solidaire-nicolas-hulot-forable-projet-de-montagne-dor/>
- Leï-Sam, K. (2018, 19 mars). La crédibilité de la commission des mines dénoncée. *Guyaweb, site d'information et d'investigation en Guyane*. Repéré à <https://www.guyaweb.com/actualites/news/sciences-et-environnement/la-credibilite-de-la-commission-des-mines-denoncee/>
- Lejeune, C. (2019). Portées théoriques et incarnations des valeurs épistémiques et ontologiques de la durabilité forte dans les politiques environnementales. *Développement durable et territoires*, 10(1).
- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société*, 7(4), 321-332.
- Lemke, T. (2002). Foucault, Governmentality, and Critique. *Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society*, 14(3), 49-64.
- Les scientifiques en rébellion. (2023). Urgence climatique. Dans *On ne dissout pas un soulèvement. 40 voix pour les Soulèvements de la Terre* (pp. 149-152). Paris: Éditions du Seuil.
- Levêque, A., & Cerisier-Auger, A. (2018). *Biodiversité—Les chiffres clés – Édition 2018*. Commissariat général au développement durable. Repéré à <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/biodiversite-les-chiffres-cles-edition-2018>
- Levrel, H., & Missemer, A. (2020). Comment penser la transition écologique de l'économie ? Les apports des théories co-évolutionniste, de la régulation et de la décroissance. *Regards croisés sur l'économie*, 1(26), 68-76.
- Lewis, N., & Vrancken, D. (2016). Vulnérabilités sociales, vulnérabilités de l'environnement. *Revue Ethica*, 20(2), 169-176.

- Li Murray, T. (2017). Qu'est-ce que la terre ? Assemblage d'une ressource et investissement mondial. *Tracés. Revue de Sciences humaines*, (33), 19-48. Traduction par R. J. Garcier & F. Dabrigeon-Garcier.
- L'Obs. (2019, 7 mai). Le projet Montagne d'or en Guyane n'est « pas compatible » avec l'écologie, selon Macron. *L'Obs*. Repéré à <https://www.nouvelobs.com/planete/20190507.OBS12589/le-projet-montagne-d-or-en-guyane-n-est-pas-compatible-avec-l-ecologie-selon-macron.html>
- Lorin, A., & Taraud, C. (2013). Introduction—Pour une nouvelle histoire comparée des colonisations européennes aux XIXe et XXe siècles. Dans A. Lorin & C. Taraud (Éds), *Nouvelle histoire des colonisations européennes (XIXe-XXe siècles)* (pp. 1-12). Paris : Presses Universitaires de France.
- Lundqvist, L. J. (2001). A Green Fist in a Velvet Glove : The Ecological State and Sustainable Development. *Environmental Values*, 10(4), 455-472.
- Maad, A. (2019, 27 mai). « Montagne d'or » en Guyane : Le gouvernement est-il vraiment clair sur sa position ? *Le Monde.fr*. Repéré à [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/05/27/montagne-d-or-en-guyane-l-executif-est-il-clair-sur-sa-position-comme-l-affirme-sibeth-ndiaye\\_5468217\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/05/27/montagne-d-or-en-guyane-l-executif-est-il-clair-sur-sa-position-comme-l-affirme-sibeth-ndiaye_5468217_4355770.html)
- Macé, C. (2019). Riz : Le Sénégal veille au grain. *Libération*. Repéré à [https://www.liberation.fr/planete/2019/04/17/riz-le-senegal-veille-au-grain\\_1722023/](https://www.liberation.fr/planete/2019/04/17/riz-le-senegal-veille-au-grain_1722023/)
- Macron, E. (2015a). *Emmanuel MACRON engage la démarche « Mine responsable »* (Rapport No. 493). Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique.
- Macron, E. (2015b). *Sans titre* (Rapport No. JM/EIN/2015/16023/C). Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique. Repéré à <https://www.amisdelaterre.org/wp-content/uploads/2015/04/lettre-macron-comite-mines-responsables.pdf>
- Macron, E. (2018, 29 juin). Discours du président de la République lors de la restitution des assises des Outre-mer. *Elysee.fr*. Repéré à <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/06/29/discours-du-president-de-la-republique-lors-de-la-restitution-des-assises-des-outre-mer>
- Macron, E. (2023, 25 septembre). Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la planification écologique, à Paris le 25 septembre 2023. *Vie-publique.fr*. Repéré à <http://www.vie-publique.fr/discours/291196-emmanuel-macron-25092023-planification-ecologique>
- Magalhães, N., Fressoz, J.-B., Jarrige, F., Levillain, G., Lyautey, M., Le Roux, T., ... Bonneuil, C. (2018, juillet). *L'économie matérielle de la France (1830-2015). L'histoire d'un parasite ?* Manuscrit soumis pour publication. Repéré à <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01845999>
- Maillefert, M., Rousseau, S., & Zuindeau, B. (2010). Lectures hétérodoxes du développement durable. *Développement durable et territoires*, 1(3).
- Malm, A. (2018). *L'anthropocène contre l'histoire. Le réchauffement climatique à l'ère du capital*. Paris : La Découverte.
- Mam Lam Fouck, S. (1999). *La Guyane française au temps de l'esclavage, de l'or et de la francisation (1802—1946)*. Petit-Bourg: Ibis Rouge Editions.
- Mam Lam Fouck, S., & Anakesa, A. (2018). *Histoire de la Guyane. Du temps des Amérindiens à la crise de mars-avril 2017*. Matoury: Ibis Rouge Editions.
- Marcelle, J. R. (2020). *Une croissance démographique toujours soutenue—Bilan démographique de Guyane 2018*. Insee. Repéré à <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4285434>
- Marot, L. (2017, 31 octobre). Emmanuel Macron : Le projet Montagne d'or « peut être bon pour la Guyane ». *Guyane la 1ère*. Repéré à <https://la1ere.francetvinfo.fr/guyane/emmanuel-macron-projet-montagne-peut-etre-bon-guyane-527465.html>
- Marseille, J. (1984). *Empire colonial et capitalisme français. Histoire d'un divorce*. Paris: Albin Michel.
- Martinez-Alier, J. (2002). *The Environmentalism of the Poor. A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Massé, P. (2021). Des instruments (insuffisants) pour gouverner les critiques adressées au « nouveau minier » en France métropolitaine. Une articulation autour des référentiels de l'environnement et du territoire. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 18(2), 110-135.
- Matheus, P. (2018). Les techniques et conditions d'exploitation des mines aurifères. *Annales des Mines—Réalités industrielles*, 4, 10-19.

- Mayntz, R. (2006). From government to governance : Political Steering in Modern Societies\*. Dans D. Sheer & F. Rubik (Éds), *Governance of Integrated Product Policy* (pp. 18-24). London : Routledge.
- Mazeaud, A. (2021). Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : Une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne. *Revue française d'administration publique*, 3(179), 621-637.
- Mazeaud, A., Gourgues, G., & Nonjon, M. (2022). Du tournant participatif des administrations à la bureaucratisation de la démocratie participative. Étude à partir du cas français. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 88(4), 921-936.
- Mazeaud, A., Sa Vilas Boas, M. H., & Berthome, K. G. E. (2012). Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. *Participations—Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, N°2(1), 5.
- McAdam, D. (1982). *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McCarthy, J. D., & Zald, M. (1977). Resource Mobilization and Social Move-ments : A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82, 1212-1241.
- McManus, P. (2002). The Potential and Limits of Progressive Neopluralism : A Comparative Study of Forest Politics in Coastal British Columbia and South East New South Wales during the 1990s. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 34(5), 845-865.
- Meadowcroft, J. (2012). Greening the state? Dans P. F. Steinberg & S. D. VanDeveer (Éds), *Comparative environmental politics. Theory, practice, and prospects* (pp. 67-87). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). *The limits to growth*. New York: Universe Books.
- Medef Guyane. (2015). *Guyane 2040. Osons le présent*. Repéré à <https://res-3.cloudinary.com/civocracy/image/upload/v1517312899/section/attachment/ptglqw88akc16fi2g692.pdf>
- Medef Guyane. (2018). Cahier d'acteur. Medef Guyane.
- Meehan, K. M., & Molden, O. C. (2015). Political ecologies of the state. Dans J. Agnew, V. Mamadouh, A. J. Secor, & J. Sharp (Éds), *The Wiley Blackwell Companion to Political Geography* (pp. 439-450). Oxford: John Wiley and Sons.
- Melun, G., & Le Bihan, M. (2020). *Histoire et impacts environnementaux de l'orpaillage en Guyane : Clefs de compréhension des tensions actuelles*. Office français de la biodiversité.
- Merle, J.-F. (1997). *Guyane 1997. Etat des lieux et propositions. Rapport à M. le secrétaire d'Etat à l'outre mer*. Repéré à <http://www.vie-publique.fr/rapport/25470-guyane-1997-etat-des-lieux-et-propositions-rapport-m-le-secretair>
- Mermet, L. (2015). Que peut-on encore attendre de la concertation pour l'action environnementale ? Dans L. Mermet & D. Salles (Éds), *Environnement : La contestation apprivoisée, contestée, dépassée ?* (pp. 17-33). Louvain-la-Neuve: De Boeck Supérieur.
- Mestre, M., & Rostan, P. (2017). *Projet minier de montagne d'or. Guyane, Saint-Laurent-du-Maroni*. Inrap.
- Micheli, R. (2008). L'analyse argumentative en diachronie : Le pathos dans les débats parlementaires sur l'abolition de la peine de mort. *Argumentation et analyse du discours*, (1).
- Ministères Écologie Énergie Territoires. (2021). Projet d'ordonnance n° du relative à l'adaptation du code minier aux départements d'Outre-mer et aux Terres Australes et Antarctiques Françaises. *Consultations publiques Ministères Écologie Énergie Territoires*. Repéré à <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-d-ordonnance-no-du-relative-a-l-adaptation-a2602.html>
- Mitchell, T. (1991). The Limits of the State : Beyond Statist Approaches and Their Critics. *The American Political Science Review*, 85(1), 77-96. <https://doi.org/10.2307/1962879>
- Mitchell, T. (1998). Fixing the Economy. *Cultural Studies*, 12(1), 82-101.
- Mitchell, T. (1999). Society, Economy, and the State Effect. Dans G. Steinmetz (Éd.), *State / Culture. State-Formation after the Cultural Turn* (pp. 76-97). Ithaca: Cornell University Press.
- Mitchell, T. (2009). Carbon democracy. *Economy and Society*, 38(3), 399-432.
- Mitchell, T. (2011). *Carbon democracy : Political power in the age of oil*. London ; New York: Verso.

- Mitman, G. (2019, 18 juin). Donna Haraway and Anna Tsing Reflect on the Plantationocene. *Edge Effects*. Repéré à <https://edgeeffects.net/haraway-tsing-plantationocene/>
- Montabo, B. (2004). *Le grand livre de l'histoire de la Guyane* (Vol. Volume 2 : de 1848 à nos jours). Saint-Denis: Orphie.
- Montebourg, A. (2012). *Comité des métaux stratégiques (COMES)* (Rapport No. n° 156). Paris: Ministère du redressement productif.
- Moore, J. W. (2007). Silver, Ecology, and the Origins of the Modern World, 1450-1640. Dans A. Hornborg, J. R. McNeill, & J. Martinez-Alier (Éds), *Rethinking environmental history. World-System History and Global Environmental Change*. Plymouth: AltaMira Press.
- Moore, J. W. (2011). Transcending the metabolic rift : A theory of crises in the capitalist world-ecology. *The Journal of Peasant Studies*, 38(1), 1-46.
- Moore, J. W. (2015). *Capitalism in the Web of Life : Ecology and the Accumulation of Capital*. London, New York: Verso.
- Moore, J. W. (2017). The Capitalocene, Part I : On the nature and origins of our ecological crisis. *The Journal of Peasant Studies*, 44(3), 594-630.
- Muller, P. (1985). Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue française de science politique*, 35(2), 165-189.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de sciences politiques*, 55(1), 155-187.
- Muller, P. (2015). *La société de l'efficacité globale*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Muller, P. (2019a). Référentiel. (L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, Éds) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Muller, P. (2019b). Secteur. (L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet, Éds) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Mumford, L. (1934). *Technics and civilization*. London: Routledge & Kegan paul Ltd.
- Murray, D. (2015). Le long chemin de l'extractivisme. Dans Y.-M. Abraham & D. Murray (Éds), *Creuser jusqu'où ? Extractivisme et limites à la croissance* (pp. 15-56). Montréal: Ecosociété.
- NatureRights. (2021). Rapport d'activités 2020-2021. Repéré à [https://naturerights.com/wp-content/uploads/2023/01/Rapport-Activites\\_Optimizer-1.pdf](https://naturerights.com/wp-content/uploads/2023/01/Rapport-Activites_Optimizer-1.pdf)
- Nedelmann, B. (1979). Darstellungszwänge und Blockierungseffekte in politischen Auseinandersetzungen – Zur Analyse von Konflikttransformationsprozessen. Dans J. Matthes & Deutsche Gesellschaft für Soziologie (Éds), *Sozialer Wandel in Westeuropa : Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979* (pp. 137-160). Frankfurt-am-Main: Campus Verlag.
- Négrier, E. (2010). La différenciation positive. Dans J.-C. Néméry (Éd.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?* (pp. 315-325). Paris : L'Harmattan.
- Neveu, É. (2019). *Sociologie des mouvements sociaux* (Vol. 7e éd.). Paris: La Découverte.
- Nightingale, A. J. (2018). The socioenvironmental state: Political authority, subjects, and transformative socio-natural change in an uncertain world. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 1(4), 688-711.
- Noucher, M. (2020a). La Guyane intérieure : Un territoire sans toponyme ? Dans M. Noucher & L. Polidori (Éds), *Atlas critique de la Guyane* (pp. 64-65). Paris: CNRS Editions.
- Noucher, M. (2020b). Le SDOM ou quand la carte cristallise les débats. Dans M. Noucher & L. Polidori (Éds), *Atlas critique de la Guyane* (pp. 222-223). Paris: CNRS Editions.
- Oder, J. (2011). Vers la structuration d'une filière aurifère « durable » ? Etude du cas de la Guyane française. *EchoGéo*, (17).
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state*. Milton: Routledge.
- Ollitrault, S., & Jouzel, J.-N. (2015). Contre-expertise. *Dictionnaire critique de l'expertise*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Ollitrault, S., & Villalba, B. (2014). Sous les pavés, la Terre. Mobilisations environnementales en France (1960-2011), entre contestations et expertises. Dans M. Pigenet & D. Tartakowsky (Éds), *Histoire des mouvements sociaux en France* (pp. 716-723). Paris: La Découverte.
- ONF. (2013). La réserve biologique intégrale de Lucifer Dékou-Dékou. *ONF*. Repéré à <http://www1.onf.fr/guyane/sommaire/foret/conserver/reserve/20131028-174611-339573/@@index.html>

- Or de question. (2017a). Or de question. *Or de question*. Repéré à <https://ordequestion.org/>
- Or de question. (2017b, 3 août). Enquête publique lieu-dit «Boeuf Mort» : Éclaircissements en période de torpeur estivale ! *Or de question*. Repéré à <https://ordequestion.org/index.php/revendications/contre-boeuf-mort/enquete-publique-lieu-dit-boeuf-mort-eclaircissements-en-periode-de-torpeur-estivale>
- Or de question. (2017c, 13 novembre). OUI AUX FILIERES D'AVENIR. *Or de question*. Repéré à <https://ordequestion.org/index.php/revendications/pour-comprendre-reve/pourquoi-il-faut-dire-oui-aux-filieres-d-emplois-d-avenir>
- Or de question, ISF SystExt, France Libertés-Fondation Danielle Mitterrand, Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, Les Amis de la Terre, & Sauvons la forêt. (2017, 22 février). Non à la méga-mine d'or industrielle en Guyane ! Repéré à <https://www.systext.org/node/790>
- Or de question, NatureRights, France Libertés, Maïouri Nature Guyane, Sauvons la forêt, SystExt, ... Ligue des droits de l'Homme. (2017, 1 décembre). Guyane. Montagne d'or : Le rapport d'enquête publique passe outre les milliers d'avis contre le projet Bœuf mort. Repéré à <https://www.ldh-france.org/guyane-montagne-dor-rapport-denquete-publique-passe-outre-les-milliers-davis-contre-projet-boeuf-mort/>
- Orea mining. (2023). *Orea*. Repéré à [oreamining.com](http://oreamining.com)
- Organisation mondiale de la Santé. (1989). *Charte européenne de l'environnement et de la santé* (Rapport No. WHO/EURO:1989-3845-43604-61264). Organisation mondiale de la Santé. Bureau régional de l'Europe. Repéré à <https://apps.who.int/iris/handle/10665/347391>
- Orru, J.-F. (1998). L'activité aurifère dans la commune de Maripasoula, impact écologique et humain. *Journal d'agriculture traditionnelle et de botanique appliquée*, (40), 147-166.
- Orru, J.-F. (2001). Annexe 12. Inventaire historique de l'activité d'orpaillage en Guyane française. Dans J.-P. Carmouze, M. Lucotte, & A. Boudou (Éds), *Le mercure en Amazonie : Rôle de l'homme et de l'environnement, risques sanitaires* (pp. 409-424). Marseille: IRD Éditions.
- Oudot, J., & de l'Estoile, E. (2020). La transition écologique, de Rob Hopkins au ministère. *Regards croisés sur l'économie*, 1(26), 14-19.
- Palier, B. (2004). Chapitre 7 : Les instruments, traceurs du changement. La politique des retraites en France. Dans *Gouverner par les instruments* (pp. 273-300). Paris: Presses de Sciences Po.
- Parenti, C. (2014). The 2013 ANTIPODE AAG Lecture The Environment Making State : Territory, Nature, and Value. *Antipode*, 47(4), 829-848. <https://doi.org/10.1111/anti.12134>
- Pasquier, R. (2004). *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pestre, D. (2014). Du gouvernement du progrès technique et de ses effets. Dans *Le gouvernement des technosciences* (pp. 7-30). Paris: La Découverte.
- Peters, B. G. (2019). Governing in the shadows. *Journal of Chinese Governance*, 4(2), 108-122.
- Phan, B. (2017a). *Colonisation et décolonisation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Phan, B. (2017b). La colonisation et l'espace. Dans *Colonisation et décolonisation* (pp. 183-191). Paris cedex 14: Presses Universitaires de France.
- Piantoni, F. (2002). Les recompositions territoriales dans le Maroni : Relation mobilité-environnement. *Revue européenne des migrations internationales*, 18(2), 11-49.
- Piantoni, F. (2004). Les mobilités en Guyane française : Catalyseur et fonction-miroir des discontinuités territoriales. *Espace populations sociétés. Space populations societies*, (2), 343-359.
- Piantoni, F. (2008). *Histoire et mémoire des immigrations en Guyane française* (Rapport No. Marché public n° 2006 33 DED 02 ; Lot 25 : Guyane française). Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.
- Piantoni, F. (2009). *L'enjeu migratoire en Guyane française*. Matoury: Ibis Rouge Editions.
- Picot, J. C. (1995). *L'or en Guyane. Quel avenir pour l'an 2000 ?* BRGM.
- Pierre, J. (Éd.). (2000). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Pinton, F. (2014). De la période coloniale au développement durable. Le statut des savoirs locaux sur la nature dans la sociologie et l'anthropologie françaises. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 8(2), 425-450.



- Polanyi, K. (2001). *The great transformation. The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press.
- Pompili, B., Lecornu, S., & Pannier-Runacher, A. (2021). Projet montagne d'or, en Guyane : Un recours contre la décision du tribunal administratif de Cayenne a été déposé. *Ministères Écologie Énergie Territoires*. Repéré à <https://www.ecologie.gouv.fr/projet-montagne-dor-en-guyane-recours-contre-decision-du-tribunal-administratif-cayenne-ete-depose>
- Ponchelet, D. (2015, 27 août). Couac au gouvernement à propos de l'orpaillage en Guyane. *Outre-mer la 1ère*. Repéré à <https://la1ere.francetvinfo.fr/2015/08/27/couac-au-gouvernement-propos-de-l-orpaillage-en-guyane-282249.html>
- Préfecture de la Guyane. *Schéma départemental d'orientation minière* (2011).
- Puyo, J.-Y. (2008). *Représenter et aménager l'espace : Quelques expériences du XIXe et XXe siècles* (Mémoire d'habilitation à diriger des recherches). Université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau.
- Raffestin, C. (2019). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : ENS Éditions.
- Regourd, F. (1999). Maîtriser la nature : Un enjeu colonial. Botanique et agronomie en Guyane et aux Antilles (XVIIe-XVIIIe siècles). *Outre-Mers. Revue d'histoire*, 86(322-323), 39-63.
- Rémy, É., Gauthier, N., & Canavese, M. (2020). Les sols (péri)urbains à l'épreuve du discours sur le primat du local. *Développement durable et territoires*, 11(1).
- Réseau NEMO. (2018). Cahier d'acteur. Montagne d'or : Des dégâts sociaux et environnementaux inacceptables.
- Reuge, G. (2023, 15 avril). « Homes » catholiques en Guyane : La commission de réconciliation a du plomb dans l'aile. *Mediapart*. Repéré à <https://www.mediapart.fr/journal/france/150423/homes-catholiques-en-guyane-la-commission-de-reconciliation-du-plomb-dans-l-aile>
- Revel, M., Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J.-M., Heriard Dubreuil, B., & Lefebvre, R. (2007). Introduction. Dans M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Heriard Dubreuil, & R. Lefebvre (Éds), *Le débat public : Une expérience française de démocratie participative* (pp. 9-34). Paris: La Découverte.
- Richardson, T., & Weszkalnys, G. (2014). Introduction : Resource Materialities. *Anthropological Quarterly*, 87(1), 5-30.
- Ripoll, F., & Veschambre, F. (2014, 22 février). Appropriation (de l'espace). *HyperGeo*.
- Ripoll, F., & Veschambre, V. (2002). Du territoire à l'appropriation de l'espace : Vers une articulation de l'idéal et du matériel dans l'analyse des rapports sociaux. Dans *L'idéal et le matériel en géographie : Actes du Colloque Géopoint 2002* (pp. 195-199). Avignon.
- Ripoll, F., & Veschambre, V. (2005). Introduction. L'appropriation de l'espace comme problématique. *Norois. Environnement, aménagement, société*, (195), 7-15.
- Ripoll, F., & Veschambre, V. (2006). L'appropriation de l'espace : Une problématique centrale pour la géographie sociale. Dans R. Séchet & V. Veschambre (Éds), *Penser et faire la géographie sociale : Contribution à une épistémologie de la géographie sociale* (pp. 295-304). Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Rist, G. (2022). *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale* (Vol. 4e éd.). Paris: Presses de Sciences Po.
- Robbins, P. (2008). The State in Political Ecology : A Postcard to Political Geography from the Field. Dans K. R. Cox, M. Low, & J. Robinson (Éds), *The SAGE handbook of political geography* (pp. 205-218). Los Angeles ; London: SAGE Publications.
- Robertson, M. (2015). Environmental Governance. Political ecology and the state. Dans T. Perreault, G. Bridge, & J. McCarthy (Éds), *The Routledge Handbook of Political Ecology* (pp. 457-466). London: Routledge.
- Røpke, I. (2015). Sustainable consumption : Transitions, systems and practices. Dans J. Martinez-Alier & R. Muradian (Éds), *Handbook of ecological economics* (pp. 332-360). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rosanvallon, P. (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Editions du Seuil.
- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Editions du Seuil.

- Rumpala, Y. (2010). Recherche de voies de passage au « développement durable » et réflexivité institutionnelle. Retour sur les prétentions à la gestion d'une transition générale. *Revue Française de Socio-Économie*, 6(2), 47-63.
- Sachs, I. (2002). Johannesburg, une chance à saisir. Dans R. Barbault, A. Cornet, J. Jouzel, G. Megie, I. Sachs, & J. Weber (Éds), *Johannesburg, sommet du développement durable 2002—Quels enjeux ? Quelle contribution des scientifiques ?* (pp. 177-186). Paris: Ministère des Affaires étrangères.
- Saint-Maxent, A. (2016, 30 juin). Le casse-tête énergétique. *France Guyane*. Repéré à <https://www.franceguyane.fr/regions/guyane/le-casse-tete-energetique-291472.php>
- Sakai, L. (2014). *La souveraineté permanente sur les ressources naturelles et la protection internationale des Droits de l'Homme* (Droit). Université Panthéon-Sorbonne, Paris.
- Sarraut, A. (1923). *La mise en valeur des colonies françaises*. Paris: Payot. Repéré à <http://archive.org/details/lamiseenvaleurde00sarr>
- Sassen, S. (2009). *La globalisation. Une sociologie*. Paris: Gallimard.
- Scharpf, F. W. (2003). *Problem-solving effectiveness and democratic accountability in the EU* (Rapport No. 03/1). Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schaub, C. (2019, 7 mai). Guyane : Montagne d'or, projet miné ? *Libération*. Repéré à [https://www.liberation.fr/france/2019/05/07/guyane-montagne-d-or-projet-mine\\_1725564/](https://www.liberation.fr/france/2019/05/07/guyane-montagne-d-or-projet-mine_1725564/)
- Schmidt, V. A. (2010). *Democracy and legitimacy in the European Union revisited : Input, output and « throughput »*. Freie Universität Berlin.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state : How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- SDIMI. (2003). Milos Statement. Repéré à <https://sdimi.org/milos-declaration/>
- Semal, L. (2017). Une mosaïque de transitions en catastrophe. Réflexions sur les marges de manœuvre décroissantes de la transition écologique. *La Pensée écologique*, 1(1).
- Sénat. Projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement. , Pub. L. No. 462 (1994).
- Sénat. (2021). Compte-rendu intégral. Séance du 17 juin 2021. *JORF*, (62 S.), 5064-5205.
- Sénat. (2022). *Délégation sénatoriale aux outre-mer : Compte rendu de la semaine du 3 octobre 2022*. Repéré à [https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221003/otm\\_06\\_10\\_22.html](https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221003/otm_06_10_22.html)
- Seraphin, G.-B. (2017). *Rapport et conclusion motivée du commissaire enquêteur. Enquête publique portant sur demande d'ouverture de travaux miniers concernant l'exploitation d'or secondaire par la société Montagne d'or ex Sotrapmag sur la concession n° 215 (C02/46) de Paul Isnard au lieu-dit bœuf mort sur la commune de Saint-Laurent-du-Maroni*.
- Sergent, A. (2013). *La politique forestière en mutation : Une sociologie politique du rapport secteur—Territoire*. Sciences Po Bordeaux, Bordeaux.
- Sierra, A., & Lewis, N. (2009). Gouvernance sur le territoire. Un regard attentif à la configuration du pouvoir. *Vertigo*, (Hors série 6). <https://doi.org/10.4000/vertigo.9328>
- Simard, L. (2021). L'acceptabilité sociale : Trajectoire d'une nouvelle norme d'action publique. *Politique et Sociétés*, 40(3), 29-62.
- Sintomer, Y. (2011). Délibération et participation : Affinité élective ou concepts en tension ? *Participations*, 1(1), 239-276.
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions. A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, A. (2016). *The Politics of Economic Activity*, Oxford: Oxford University Press.
- Smith, A. (2019). Travail politique et changement institutionnel : Une grille d'analyse. *Sociologie du travail*, 61(1).
- Smith, N. (1984). *Uneven development : Nature, capital, and the production of space* (3rd ed). Athens: University of Georgia Press.
- Souty, F. (1986). Aux origines de l'histoire guyanaise (XVIe-XVIIe siècles) : El Dorado et la Guyane, mythe et réalité. *Outre-Mers. Revue d'histoire*, 73(272), 303-334.
- Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O., & Ludwig, C. (2015). The trajectory of the Anthropocene : The Great Acceleration. *The Anthropocene Review*, 2(1), 81-98.
- Subra, P. (2003). A quoi et à qui sert le débat public ? *Hérodote*, 3(110), 149-170.
- Svampa, M. (2011). Néo-« développementisme » extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine. *Problèmes d'Amérique latine*, 3(81), 101-127.

- SystExt. (2015a, 13 septembre). Positionnement de l'association ISF SystExt en vue de la réunion du 15 septembre 2015.
- SystExt. (2015b, 24 novembre). L'initiative « Mine responsable » passée au crible. *SystExt*. Repéré à <https://www.systext.org/node/340>
- SystExt. (2021). *Controverses minières. Pour en finir avec certaines contrevérités sur la mine et les filières minérales. Volet 1*.
- SystExt. (2022, 25 février). Drainage minier acide. *SystExt*. Repéré à [https://www.systext.org/glossaire\\_drainage-minier-acide](https://www.systext.org/glossaire_drainage-minier-acide)
- Taubira, C. (2000). *L'or en Guyane. Éclats et Artifices : Rapport remis au Premier ministre /*.
- Thabouillot, G. (2011). Être chef de poste en Inini (1930-1969). *Outre-Mers. Revue d'histoire*, 98(370-371), 43-55.
- Thabouillot, G. (2016). *Le territoire de l'Inini. 1930—1969*. Matoury: Ibis Rouge Editions.
- Thébia, M.-C., & Helgoualch, J. (2018, 29 août). La Montagne d'or, le dossier inachevé de Nicolas Hulot. *Guyane la 1ère*. Repéré à <https://la1ere.francetvinfo.fr/guyane/montagne-dossier-inacheve-nicolas-hulot-622516.html>
- Théry, H. (2015). À quoi sert la Guyane ? *Outre-Terre*, 2(43), 211-235.
- Theys, J. (2003). La Gouvernance, entre innovation et impuissance. *Développement durable et territoires*, (2).
- Theys, J., & Guimont, C. (2019). « Nous n'avons jamais été "soutenables" : Pourquoi revisiter aujourd'hui la notion de durabilité forte ? ». *Développement durable et territoires*, 10(1).
- Thomassin, J.-F., Urien, P., Charles, N., Galin, R., Guillon, D., Boudrie, M., ... Tamagno, D. (2017). *Exploration et exploitation minière en Guyane*. Collection « La mine en France », Tome 8.
- Topçu, S. (2010). *L'agir contestataire à l'épreuve de l'atome. Critique et gouvernement de la critique dans l'histoire de l'énergie nucléaire en France (1968-2008)*. EHESS, Paris. (publisher: Unpublished).
- Topçu, S. (2013a). *La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée*. Paris: Editions Le Seuil.
- Topçu, S. (2013b). Technosciences, pouvoirs et résistances : Une approche par la gouvernementalité. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 60(4/4bis), 76-96.
- Tost, M., Hitch, M., Chandurkar, V., Moser, P., & Feiel, S. (2018). The state of environmental sustainability considerations in mining. *Journal of Cleaner Production*, 182, 969-977.
- Touraine, A. (1992). *Critique de la modernité*. Paris: Fayard.
- Triay, P. (2020, 27 mai). Décryptage : La petite histoire du mot Outre-mer. *Outre-mer la 1ère*. Repéré à <https://la1ere.francetvinfo.fr/decryptage-petite-histoire-du-mot-outre-mer-809196.html>
- Tribunal administratif de la Guyane. *Jugement 1800145-1800149* (N°1800145 et 1800149). , Pub. L. No. N°1800145 et 1800149 (2019). Repéré à <http://guyane.tribunal-administratif.fr/content/download/154642/1565638/version/1/file/1800145-%201800149.pdf>
- Tsing, A. L. (2003). Natural Resources and Capitalist Frontiers. *Economic and Political Weekly*, 38(48), 5100-5106.
- Tuot, T. (2013). *Remise des travaux sur la refonte du code minier par M. Thierry Tuot et son groupe de travail*. Repéré à [https://www.mineralinfo.fr/sites/default/files/documents/2021-01/synthese\\_des\\_propositions\\_ttuot-dossier\\_de\\_presse.pdf](https://www.mineralinfo.fr/sites/default/files/documents/2021-01/synthese_des_propositions_ttuot-dossier_de_presse.pdf)
- UICN, PNUE, & WWF. (1980). *Une Stratégie mondiale de la conservation. La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*. Gland. Repéré à [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000041051\\_fre](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000041051_fre)
- Ulysse, E. (2021, 21 octobre). Guyane : Le sénateur Georges Patient appelle le Gouvernement à afficher son soutien à Auplata et à ses employés. *Outremers360°*. Repéré à <https://outremers360.com/bassin-atlantique-appli/guyane-le-senateur-georges-patient-appelle-le-gouvernement-a-afficher-son-soutien-a-auplata-et-a-ses-employes>
- US Geological Survey. (2022). *Mineral commodity summaries 2022* (Rapport No. 2022). Reston, VA: U.S. Geological Survey. Repéré à <http://pubs.er.usgs.gov/publication/mcs2022>
- UTG. (2018). Cahier d'acteur. La Montagne d'or : Un projet colonialiste et dangereux.
- Valegas, F. (2020). Transition écologique. (Groupe Cynorhodon, Éd.) *Dictionnaire critique de l'Anthropocène*. Paris: CNRS Editions.

- Vie publique. (1996, 4 septembre). Conseil des ministres du 04 Septembre 1996 Code minier dans les départements d'outre-mer. *Vie-publique.fr*. Repéré à <http://www.vie-publique.fr/discours/156059-conseil-des-ministres-du-04-septembre-1996-code-minier-dans-les-departem>
- Villalba, B. (2015). Au fondement matériel de la démocratie. *Revue Projet*, 1(344), 56-63.
- Villalba, B. (2017). Stratégies asymétriques d'appropriation du développement durable. Dans B. Villalba (Éd.), *Appropriations du développement durable. Émergences, diffusions, traductions* (pp. 13-33). Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion.
- Villalba, B. (2021). Jeux de masques. L'institutionnalisation ministérielle inachevée de l'environnement. *Revue française d'administration publique*, 3(179), 537-552.
- Villalba, B. (2022). *L'écologie politique en France*. Paris: La Découverte.
- Villalba, B., & Petit, O. (2014). Quinze ans de recherches sur l'interface entre développement durable et territoires. Un bilan réflexif. *Développement durable et territoires*, 5(3).
- Warin, P. (1997). L'enquête publique en France : Enjeux politiques et attitudes des collectivités territoriales. *Techniques, territoires et sociétés*, Tome 2(34), 114-128.
- Weill, A. (2009). Le débat public : Entre médiation et mise en scène. Retour sur le débat public "Gestion des déchets radiocatifs". *Les Enjeux de l'information et de la communication, Dossier 2009*, 50-59.
- Welker, M. (2014). *Enacting the Corporation: An American Mining Firm in Post-Authoritarian Indonesia*. Berkeley ; Los Angeles ; London: University of California Press.
- Whitehead, M., Jones, R., & Jones, M. (2007). *The Nature of the State. Excavating the Political Ecologies of the Modern State*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Wolin, S. (1996). Fugitive democracy. Dans S. Benhabib (Éd.), *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political* (pp. 31-45). Princeton: Princeton University Press.
- World Bank. (2019). *Forest-Smart Mining : Large-Scale Mining on Forests (LSM)*.
- Worms, J.-P. (2005). Crise de la légitimité des élites gouvernementales et politiques françaises, et conditions d'une refondation de la république. *Revue du MAUSS*, 2(26), 105-120.
- WWF France. (2017). Montagne d'or, un mirage économique ?
- WWF France. (2018). Cahier d'acteur. Montagne d'or, désastre écologique et mirage économique.
- Zaccai, E. (2015). Développement durable. (D. Bourg & A. Papaux, Éd.) *Dictionnaire de la pensée écologique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Zittoun, P. (2017). La fabrique pragmatique des politiques publiques. *Anthropologie & développement*, (45), 65-89.
- Zuindeau, B. (2007). Régulation School and environment : Theoretical proposals and avenues of research. *Ecological Economics*, 62(2), 281-290.



## Table des figures

|   |     |
|---|-----|
| Figure 1. L'organisation spatiale de la Guyane.....   | 20  |
| Figure 2. Les colonies françaises dans les années 1930, au plus fort de l'expansion impériale .....   | 102 |
| Figure 3 : Les territoires contestés du Plateau des Guyanes.....  | 121 |
| Figure 4. Zones d'activités minières durant le premier cycle de l'or en Guyane.....   | 122 |
| Figure 5. Évolution du maillage administratif de la Guyane, de la création de l'Inini à la réforme de 1969 .....  | 124 |
| Figure 6. : Évolution de la localisation des communautés amérindiennes de Guyane.....   | 131 |
| Figure 7. Les zones du SDOM.....  | 181 |
| Figure 8. Zones « sous contraintes » dans le SDOM.....  | 182 |
| Figure 9. Localisation du site de Montagne d'or.....  | 216 |
| Figure 10. Les quatre titres miniers détenus par la CMO sur le site de Paul Isnard (de gauche à droite : la concession Élysée, le PER Cigaline, la concession Montagne d'or, le PER Bernard)..... | 220 |
| Figure 11. Simulation du site présentée par la CMO au public.....   | 221 |
| Figure 12. Simulation du site présentée par la CMO au public, voie aérienne .....   | 222 |
| Figure 13. Localisation du projet Montagne d'or.....  | 223 |
| Figure 14. Manifestation d'opposant·es, la JAG en tête .....  | 236 |
| Figure 15. Logo du collectif Or de question.....  | 242 |
| Figure 16. Évolution du nombre d'articles mentionnant « Montagne d'or » dans la presse nationale généraliste.....   | 251 |
| Figure 17. Localisation du projet Montagne d'or dans le zonage du SDOM.....   | 261 |
| Figure 18. Plan d'ensemble du projet Montagne d'or .....  | 263 |
| Figure 19. Manifestation contre Montagne d'or à Saint-Laurent-du-Maroni.....  | 268 |
| Figure 20. Empreinte des autorisations et des titres miniers valides au 31 décembre 2019.....   | 281 |
| Figure 21. Sites ayant une activité de production en 2019.....  | 282 |

## Table des encadrés

|   |     |
|---|-----|
| Encadré 1. La production d'or aujourd'hui .....       | 45  |
| Encadré 2. Les porteurs du projet Montagne d'or ..... | 218 |

## Table des tableaux

|   |     |
|---|-----|
| Tableau 1. Production annuelle d'or dans le monde .....                                   | 46  |
| Tableau 2. Les titres miniers en Guyane .....   | 162 |
| Tableau 3. Évolution de la production et des exportations d'or 2009 – 2019 .....          | 224 |
| Tableau 4. Évolution du nombre de titres miniers valides au 31 décembre 2009 – 2019 ..... | 224 |

## ANNEXES



### *Annexe 1. Liste des entretiens réalisés*

Les entretiens sont ordonnés en fonction du profil des individus. L'astérisque indique que la personne rencontrée appartient à plusieurs catégories et apparaît donc deux fois dans le tableau. La majorité des individus n'a pas demandé l'anonymat, mais nous avons fait le choix de rendre toutes les enquêtées anonymes.

| <b>Structure / profession</b>               | <b>Personnes rencontrées (profil au moment de l'entretien)</b>  | <b>Lieu</b>                                       | <b>Date</b> |
|---|---|---|-------------|
| <b>Sociétés minières</b>                    |   |   |             |
|   | Directeur d'une entreprise minière  | Bureau de l'entreprise (Guyane)                   | 6/11/2019   |
|   | - Présidente de la Fédération des opérateurs miniers de Guyane (FEDOMG)<br>(Également à la tête d'entreprises minières et reliées à la mine, anciennement vice-présidente de la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Guyane et vice-présidente du Conseil Régional de Guyane)<br>- Animatrice de la FEDOMG | Bureau de l'entreprise Machdeal, Matoury (Guyane) | 31/10/2019  |
|   | Directeur de la filiale guyanaise de <i>Reunion Gold</i>  | Bureau de l'entreprise, Remire-montjoly (Guyane)  | 01/11/2019  |
|   | Directeur des relations extérieures de la Compagnie Montagne d'Or   | Locaux du CNRS, Cayenne                           | 06/11/2019  |
|   | Opérateur minier*, élu à la CTG éien directeur de la FEDOMG (2010-2015), élu à la Collectivité Territoriale de Guyane (CTG) au sein de l'opposition)  | Bureau de l'entreprise, Cayenne                   | 27/11/2019  |
|   | Directrice financière de la filiale guyanaise d'une entreprise internationale   | Bureau de l'entreprise, Remire-montjoly (Guyane)  | 10/12/2019  |
| <b>ONG / associations environnementales</b> |   |   |             |
|   | Juriste à France Nature Environnement (actif notamment sur les questions de droit minier et régulièrement interlocuteur des ministères)   | Gare de Lyon, Paris                               | 23/03/2022  |

|   |   |  |            |
|---|---|--|------------|
|   | - Coordinatrice de Guyane Nature Environnement (GNE)<br>- Président de GNE, secrétaire adjoint de la Société d'Étude et de Protection de la Nature en GUYane (SEPANGUY) | Herbier de Guyane, Cayenne                 | 22/10/2019 |
|   | Responsable du bureau de WWF France en Guyane   | Bureau du WWF, Cayenne                     | 5/11/2019  |
|   | Chargé du programme Forêts de WWF France en Guyane  | Bureau du WWF, Cayenne                     | 21/11/2019 |
|   | Porte-parole d'Or de question, secrétaire de Guyane Écologie  | Café, Cayenne                              | 19/11/2019 |
|   | Présidente du Collectif des Premières nations de Guyane*, porte-parole d'Or de question<br>(siège à la commission des mines)  | Café, Cayenne                              | 21/11/2019 |
|   | Membre du collectif Or de question, ethnobotaniste à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), présidente du Comité scientifique du Parc Amazonien de Guyane | IRD, Cayenne                               | 29/11/2019 |
|   | Membre de l'association SystExt   |  | 23/11/2022 |
| <b>Associations / organe de représentation autochtone</b> |   |  |            |
|   | Présidente du Collectif des Premières nations de Guyane*, porte-parole d'Or de question<br>(siège à la commission des mines)  | Café, Cayenne                              | 21/11/2019 |
|   | Porte-parole de la Jeunesse autochtone de Guyane, vice-président du grand conseil coutumier   | Terre rouge (Guyane)                       | 02/12/2019 |
|   | - Président du grand conseil coutumier<br>- Vice-président du grand conseil coutumier   | Bureau du grand conseil coutumier, Cayenne | 13/12/2019 |
| <b>Services déconcentrés de l'État</b>                    |   |  |            |
|   | Directeur de l'Unité Spécialisée Nature de l'ONF Guyane   | Locaux de l'ONF, Cayenne                   | 25/10/2019 |
|   | Chef de projet Activités minières, ONF Guyane   | Locaux de l'ONF, Cayenne                   | 13/11/2019 |

|                              |   |  |                     |
|------------------------------|---|--|---------------------|
|                              | Chef du service Risques, Énergie, Mines et Déchets, DEAL Guyane   | Locaux de la DEAL, Cayenne                       | 29/10/2019          |
|                              | Chef de l'unité Mines et carrières au sein du service Risques, Énergie, Mines et Déchets, DEAL Guyane   | Locaux de la DEAL, Cayenne                       | 30/10/2019          |
|                              | Cadre à la DEAL Guyane  | Locaux de la DEAL, Cayenne                       | 28/11/2019          |
| <b>Membres de ministères</b> |   |  |                     |
|                              | Membre du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE),  | Son bureau, Cayenne                              | 25/11/2019          |
|                              | Membre du CGE   | Visioconférence                                  | 21/03/2022          |
|                              | Membre du CGE   | Locaux du ministère de l'Économie (Bercy), Paris | 21/03/2022          |
|                              | Membre du CGE   | Locaux du ministère de l'Économie (Bercy), Paris | 22/03/2022          |
|                              | Ancien chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques à la Direction de l'eau et de la biodiversité au sein de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)<br>(En poste de 2012 à 2020) | Visioconférence                                  | 9, 15 et 31/03/2022 |
|                              | Proche des dossiers au ministère de la Transition écologique  | Visioconférence                                  | 25/04/2022          |
|                              | Chef du Bureau du sol et du sous-sol à la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) (ministère de l'Écologie)  | Au téléphone                                     | 13/03/2022          |
|                              | Personne travaillant au ministère des Outre-mer   | Visioconférence                                  | 14/04/2022          |
| <b>CNDP</b>                  |   |  |                     |
|                              | Membre de la Commission particulière du débat public (CPDP) sur le projet Montagne d'or, commissaire-enquêteur  | Chez lui, Cayenne                                | 27/11/2019          |
|                              | Secrétaire de la CPDP sur le projet Montagne d'or   | Café, Cayenne                                    | 04/12/2019          |

|  |   |  |            |
|--|---|--|------------|
| <b>Représentant·es des secteurs économiques</b>      |   |  |            |
|  | - Présidente du MEDEF de Guyane<br>- Délégué général du MEDEF de Guyane   | Locaux du MEDEF, Cayenne                                       | 10/12/2019 |
|  | Chef du service Développement Durable, Chambre du Commerce et de l'Industrie de Guyane  | Stand au salon de la prévention « risqpro expo 2019 », Cayenne | 14/11/2019 |
|  | Chargé des affaires juridiques au sein du syndicat Union des Travailleurs guyanais (UTG)  | En manifestation devant la CTG, Cayenne                        | 26/11/2019 |
| <b>Collectivité territoriale / commune guyanaise</b> |   |  |            |
|  | Élu du conseil municipal de la commune de Saint-Laurent-du-Maroni   | Mairie de Saint-Laurent-du-Maroni                              | 2/12/2019  |
|  | Opérateur minier*, élu à la CTG   | Son bureau, Cayenne  | 27/11/2019 |
|  | - Responsable de service de la CTG<br>- Directeur·rice de direction de la CTG   | Locaux de la CTG, Cayenne                                      | 6/11/2019  |
| <b>Élu·es nationaux·ales</b>                         |   |  |            |
|  | Député de la 1re circonscription de Guyane (affilié au groupe Gauche Démocrate et Républicaine)   | Locaux de sa permanence, Cayenne                               | 15/11/2019 |
|  | Sénateur de la Guyane (affilié au groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, ancien président du Conseil Régional de Guyane (1992-2010)) | Locaux de sa permanence, Cayenne                               | 13/12/2019 |
|  | Député de la 4ème circonscription de Meurthe-et-Moselle (Groupe Les Républicains)   | Son bureau à l'Assemblée nationale, Paris                      | 22/03/2022 |
|  | Sénateur de la Seine-Saint-Denis (groupe Communiste républicain citoyen et écologiste)  | Visioconférence  | 15/03/2022 |
| <b>Autres</b>  |   |  |            |
|  | Maître de conférence en droit public à l'UPPA   | Visioconférence  | 29/11/2021 |

|  |   |  |            |
|--|---|--|------------|
|  | Maître de conférence en géologie à l'Université de Guyane, responsable de la formation Valoress | Son bureau à l'Université de Guyane, Cayenne | 14/11/2019 |
|--|---|--|------------|

*Annexe 2. Invitation d'Emmanuel Macron au président des Amis de la Terre France – invitation au comité de pilotage du projet « mine responsable »*



24 MARS 2015

LE MINISTRE

Nos Réf. : JM/EIN/2015/16023/C

Paris, le 19 MARS 2015

Monsieur le président,

La reprise de l'activité minière en métropole est un des axes de la politique industrielle que je conduis. Indépendamment de sa contribution à la sécurisation des approvisionnements de notre industrie en matières premières et à la compétitivité de notre économie, cette politique se conçoit aussi comme une opportunité de revitalisation, de création de valeur et d'emplois dans les territoires ruraux.

Alors que l'exploration de matière non énergétique en métropole démarre à nouveau, je suis en effet convaincu que les conditions économiques et techniques sont réunies pour l'émergence, dans les prochaines années sur notre territoire de site d'extraction de métaux de taille raisonnable.

Je n'ignore pas les traumatismes laissés par l'activité minière dans le passé. Il est cependant aujourd'hui possible d'exploiter des mines dans des conditions soutenables sur le plan environnemental et social comme d'autres pays européens le font déjà.

La réforme du code minier va donner un cadre juridique moderne aux projets d'exploitation, assurant la participation du public et prenant encore mieux en compte la sécurité des travailleurs, la sécurité publique et la protection de l'environnement.

Exploiter des mines en France exige plus largement d'inscrire l'exploitation minière dans un projet de développement durable des territoires. Pour les matières non énergétiques, il m'apparaît ainsi indispensable de concrétiser le concept de « Mine Responsable » selon la définition de la stratégie Nationale pour la Transition Ecologique et le Développement Durable que le gouvernement vient d'adopter :

*« La mine responsable s'inscrit dans un projet de territoire. Elle veille à réduire les impacts environnementaux, sanitaires ainsi que les nuisances (destruction du paysage, bruit...) à toutes les étapes de son cycle de vie : exploitation souterraine profonde de façon à perturber le moins possible la surface et les premiers cent mètres, qui sont ceux de la coexistence des zones de vie (eau, paysage, biologie, etc.) ; valorisation de l'ensemble des minerais et métaux ; intégration de la gestion de l'espace souterrain (recyclage de l'eau, stockage des déchets de l'extraction dans les cavités abandonnées). Associant étroitement les parties prenantes et ce le plus à l'amont possible du projet, la mine responsable a également comme objectif la création et la stabilité du tissu social. Elle anticipe ainsi la gestion sociale de l'après-mine (préparation de la reconversion du territoire).*

Monsieur Florent Compain  
Président  
Les Amis de la Terre France  
2, rue Jules Ferry  
93100 Montreuil



139 rue de Bercy - Télédéc 136 - 75572 Paris cedex 12

Je vous propose de participer à cette ambition en étant membre du comité de pilotage du projet « Mine Responsable » dans les conditions présentées en annexe.

La réunion d'installation de ce comité aura lieu :

**Le 1<sup>er</sup> avril 2015, à 12h00**  
**Lieu centre de conférence Pierre Mendès France**  
**139 rue de Bercy**

En vous remerciant de votre adhésion à cet ambitieux projet, je vous prie d'accepter l'expression de mes meilleures salutations.



Emmanuel Macron  
ministre de l'Economie, de l'Industrie  
et du Numérique

### Annexe 3. Historique de la concession de Montagne d'or

Extrait du dossier de demande de prolongation de la concession n°215 (Columbus Gold & CMO, 2016, pp. 15-18)

MDO – Demande de prolongation de concession pour or et substances connexes  
Concession n°215 (C02/46) – District de Paul Isnard  
Communes de Saint-Laurent-du Maroni et d'Apatou, Guyane Française (973)

## 3. PRÉSENTATION DU DEMANDEUR (MDO), DE SA MAISON-MÈRE (COLUMBUS) ET DE SON PARTENAIRE (NORDGOLD)

### 3.1 HISTORIQUE DE MDO ET DE LA CONCESSION N°215 (C02/46)

#### 3.1.1 De la Société d'Etudes et d'Exploitation Minière de l'Inini (SEEMI) à la Société de Travaux Publics et de Mines Aurifères en Guyane (SOTRAPMAG)

1873 : Découverte de l'or alluvionnaire dans la région de Paul Isnard.

21 mai 1946 : Octroi de la Concession n°215 (C02/46) à la **Société d'Etudes et d'Exploitation Minière de l'Inini (SEEMI)** par arrêtés gubernatorial, dans le cadre du décret du 16 octobre 1917 et de ses modifications des 24 juillet 1932 et 28 juillet 1938. Cette société est devenue **Société d'Exploitation Minière de l'Inini (SEMI)** entre le 21 mai 1946 et le 30 décembre 1946.

1947 : La SEMI est absorbée par la **Compagnie Equatoriale des Mines**.

Fin 1949 : Le **Bureau Minier Guyanais (BMG)**, la **Compagnie Equatoriale des Mines** (qui détient les actuelle concessions MDO) et la **Compagnie des Antilles Françaises** (qui détient les actuelles concessions TANON), également titulaire de concessions dans le secteur de Paul Isnard forment le **Syndicat de Paul Isnard**, destiné à cuber les réserves aurifères des flats du district de Paul Isnard.

1949-1955 : Travaux de reconnaissance et recherche d'investisseurs par le Syndicat de Paul Isnard.

1966 : En avril 1966, deux **contrats d'amodiation sont passés entre le BRGM** (qui s'est substitué au BMG en 1959), la **Compagnie Equatoriale des Mines** et la **Compagnie des Antilles Françaises**, cette opération étant autorisée par un décret du 8 décembre 1966. L'amodiation était prévue pour une durée de 45 ans.

Dans le même temps, le BRGM n'ayant pas l'intention d'exploiter lui-même, a conclu un contrat de **sous-amodiation pour les 10 concessions (8+2) avec la Compagnie Minière de Paul-Isnard SARL (CMPI)**, créée en 1965. Cette sous-amodiation est approuvée par décret du 8 décembre 1966.

1979 : La CMPI est cédée à une société panaméenne qui, à son tour, investit dans du matériel neuf et subit un nouvel échec.

1972 : La raison sociale de la Compagnie Equatoriale des Mines est modifiée en celle d'**Occidentale de Participation** lors d'une assemblée extraordinaire des actionnaires du 18 décembre 1972.

A la suite d'une fusion-absorption approuvée le 28 décembre 1972, l'**Occidentale de Participation** entre dans la dénomination de **Banque Occidentale pour l'Industrie et le Commerce**.



- 1981 : Par délibération du 22 octobre 1981, la dénomination sociale reprend le nom d'Occidentale de Participation. Le 21 décembre 1981, l'Occidentale de Participation est dissoute et liquidée, et absorbée par la **Générale Occidentale**.
- 1986 : Création de la **Société de Travaux Publics et de Mines Aurifères en Guyane** (SOTRAPMAG) par un groupe d'investisseurs guyanais (Alain PICHET, Daniel DRISS, Jacques BRETON, Frédéric DEUDON, etc....).  
Activité : exploitation aurifère alluvionnaire uniquement.
- 26 septembre 1986 : Le BRGM renonce au bénéfice du contrat d'amodiation conclu en avril 1966 afin de faciliter la reprise par la SOTRAPMAG de l'activité de la CMPI mise en liquidation
- 1987-1988 : **SOTRAPMAG est l'exploitant des 8 concessions de Paul Isnard pour le compte de la Générale Occidentale**, par convention du 10 avril 1987, valable 10 ans. La Générale Occidentale se réserve toutefois la reconnaissance et l'exploitation des gîtes profonds en roche.
- 27 juin 1991 : La Générale Occidentale est absorbée par **ALCATEL-ALSTHOM-CGE** qui devient ainsi titulaire des huit concessions du district de Paul Isnard, dont la Concession n°215 (C02/46). **SOTRAPMAG devient alors l'exploitant des 8 concessions de Paul Isnard pour le compte d'ALCATEL-ALSTHOM-CGE.**
- 27 décembre 1995 : Arrêté Ministériel autorisant la **cession des 8 concessions minières** du secteur Paul Isnard précédemment détenues par ALCATEL-ALSTHOM **au profit de la SOTRAPMAG.**

### 3.1.2 Période SOTRAPMAG / GUYANOR – GOLDEN STAR (1993 – 2009)

- 1993-1994 : La société canadienne GOLDEN STAR crée une filiale guyanaise, GUYANOR Ressources SA ou GUYANOR (73% GOLDEN STAR, 27% public) et rachète la SOTRAPMAG. SOTRAPMAG est alors rattachée à GUYANOR dont elle sera une filiale à 100 %.
- 1994 à 1997 : La SOTRAPMAG continue les activités d'exploitation aurifère alluvionnaire, jusqu'en avril 1997 (arrêt de la production). La structure de la SOTRAPMAG, titulaire de concessions minières, subsiste.
- 1994 à 1998 : Première phase de travaux d'exploration sur Montagne d'Or par GUYANOR.
- 2001 : Joint-venture avec Rio Tinto (quelques travaux d'exploration sur Montagne d'Or).
- 13 août 2003 : SOTRAPMAG signe une convention de sous-traitance de 5 ans avec la Compagnie de Travaux Miniers de Guyane (COTMIG) pour l'exploitation alluvionnaire et colluvionnaire des flats des criques Topaze et Infirmes et sur le secteur de Bœuf-Mort au sein de la Concession n°215 (C02/46)
- 2004 : GUYANOR devient EURO RESSOURCES et la participation de GOLDEN STAR dans EURO RESSOURCES décroît progressivement jusque vers 2006.

- 2004 : Création d'AUPLATA (par M. JUILLAND, ancien Directeur Général de GUYANOR) – lors des accords privés de séparation, AUPLATA conserve une clause de droit de préemption sur les concessions de Paul Isnard au cas où GOLDEN STAR les vendrait.
- 2007-2008 : Reprise des travaux d'exploration sur Montagne d'Or par GOLDEN STAR afin de réacquérir le projet de Paul-Isnard détenu par EURO RESSOURCES, dans le cadre de l'accord signé en septembre 2004 entre GUYANOR, SOTRAPMAG et GOLDEN STAR.
- Fin 2009 : En novembre 2009, EURO RESSOURCES et IAMGOLD transfèrent le projet Paul-Isnard à GOLDEN STAR. Dans le cadre des accords de 2004, cette dernière informe AUPLATA de son intention de le mettre en vente et, exerçant son droit de préemption, AUPLATA s'en porte acquéreur.
- Fin 2009 : AUPLATA devient actionnaire à 100% de la SOTRAPMAG et ainsi propriétaire à 100 % du projet Paul-Isnard et des concessions.

### 3.1.3 Période SOTRAPMAG / COLUMBUS (2010 à aujourd'hui)

- 2010 - 2013 : Signature d'un accord de partenariat, le 30 novembre 2010, entre COLUMBUS, SOTRAPMAG, AUPLATA S.A. (AUPLATA), et Pelican Venture SAS. Selon les termes de cet accord, SOTRAPMAG devient filiale à part entière de COLUMBUS le 16 janvier 2013 et AUPLATA acquiert environ 30% de participation dans COLUMBUS. Cet accord a fait l'objet de plusieurs amendements (25 mai 2011, 6 juin 2011, 15 juin 2011, 5 décembre 2011 et 16 janvier 2013). L'option d'achat a permis à COLUMBUS d'acquérir 100% du capital social de la SOTRAPMAG et donc l'ensemble de ses concessions, ainsi que la demande de PEX, en 2 périmètres, de Paul-Isnard, déposée par EURO Ressources le 29 novembre 2010.
- Septembre 2013 : par protocole d'accord signé le 17 septembre 2013 et ratifié le 14 mars 2014, COLUMBUS et la compagnie minière major NORDGOLD ont signé un accord définitif de partenariat selon lequel NORDGOLD peut acquérir 50,01% de participation sur trois des concessions SOTRAPMAG de Paul Isnard (C03/46, C02/24 et C02/46) et les demandes de PER de Bernard et Cigaline (Cf. *Annexe 3*). L'accord prévoit, entre autres, que NORDGOLD doit effectuer un investissement de 30 M\$ US (≈ 27 M€) en travaux d'exploration sur le gisement de Montagne d'Or sur une période de trois ans, ainsi qu'une étude de faisabilité bancaire. L'accord a été modifié en septembre 2014 afin d'y inclure les huit concessions de Paul Isnard.
- 31 juillet 2015 : Publication de l'évaluation économique préliminaire du projet d'exploitation du gisement aurifère primaire de Montagne d'Or : (<http://www.columbusgoldcorp.com/i/pdf/techrep-2015-07-31-PEA-Paul-Isnard-MO.pdf>).
- 16 juin 2014 : Arrêté Préfectoral n°2014-167-0001 autorisant la SOTRAPMAG à ouvrir des travaux de recherche aurifère sur la Concession C02/46 (89 sondages à plus de 100 m de profondeur).
- Juillet 2014 : Lancement de l'étude d'impact environnemental et social du projet d'exploitation du gisement aurifère primaire de Montagne d'Or.

- Octobre 2015 : Réunion de cadrage environnemental et lancement de l'étude de faisabilité bancaire du projet d'exploitation du gisement aurifère primaire de Montagne d'Or.
- Janvier 2016 : **NORDGOLD devient l'opérateur technique du projet Montagne d'Or.**
- Mai 2016 : AUPLATA cède l'ensemble de ses actions dans COLUMBUS. Au 31/12/2015, ces actions représentaient encore 13,93% du capital de COLUMBUS et avaient été reçues par AUPLATA en paiement partiel de la vente des concessions de Paul Isnard, selon l'accord signé le 30/11/2010.
- 6 juillet 2016 : Arrêtés ministériels octroyant les PER de Bernard et de Cigaline à SOTRAPMAG, lui permettant d'explorer les extensions Est et Ouest du gisement de Montagne d'Or.
- 8 août 2016 : Arrêté Préfectoral n° R03-2016-08-08-003 prescrivant des mesures de police pour exploiter une mine aurifère de type alluvionnaire sur la Concession n°215 (C02/46). Cet arrêté autorise SOTRAPMAG à exploiter l'or secondaire à l'intérieur de 3 zones A, B et C, pour une durée de 11 mois. L'exploitation est actuellement menée par la société ATENOR, sous couvert d'une convention de sous-traitance.
- 30 août 2016 : Dans son rapport de gestion du 2<sup>ème</sup> trimestre 2016, **NORDGOLD annonce avoir satisfait à son engagement de dépenses de 30 M\$ US.**
- Septembre 2016 : **SOTRAPMAG change de dénomination et prend le nom de COMPAGNIE MINIERE MONTAGNE D'OR (désignée par l'acronyme MDO, Cf. Annexe 1).** Les statuts et l'actionariat de la société ne sont pas modifiés.
- 31 décembre 2018 : Arrivée à échéance de la Concession n°215 (C02/46) et des 7 autres Concessions détenues par MDO.





# TABLE DES MATIÈRES

|   |                  |
|---|------------------|
| <b>Résumé</b>   | <b>5</b>         |
| <b>Abstract</b>   | <b>7</b>         |
| <b>Remerciements</b>  | <b>9</b>         |
| <b>Sommaire</b>   | <b>11</b>        |
| <b>Remarques préliminaires afin de faciliter la lecture</b>   | <b>13</b>        |
| <b>Liste des abréviations utilisées</b>   | <b>15</b>        |
| <br>  |                  |
| <b><i>Introduction</i></b>  | <b><i>19</i></b> |
| 1. Une étude du gouvernement de la mine guyanaise   | 19               |
| 2. Enquêter sur le référentiel de durabilité via le triptyque écologisation, territorialisation, concertation                   | 23               |
| 3. Organisation de la thèse   | 31               |
| <br>  |                  |
| <b><i>Chapitre 1 – Cadre d’analyse du gouvernement des activités minières au regard des enjeux environnementaux</i></b>         | <b><i>33</i></b> |
| <br>  |                  |
| <b>Introduction</b>   | <b>34</b>        |
| <b>1. Saisir l’action fragmentée de l’État</b>  | <b>35</b>        |
| 1.1. Étudier l’action de l’État par ses technologies de gouvernement  | 35               |
| 1.2. Une action étatique intrinsèquement incohérente  | 38               |
| 1.2.1. L’État comme « caisse de résonance » de la société   | 38               |
| 1.2.2. L’organisation sectorisée de l’appareil étatique comme facteur d’incohérence   | 40               |
| 1.2.3. Les impératifs étatiques, des enjeux de légitimation en tension  | 41               |
| <b>2. Développement du capitalisme extractif et évolutions du rapport à la nature</b>   | <b>43</b>        |
| 2.1. La constitution du capitalisme, un processus dépendant des activités extractives   | 43               |
| 2.2. Des dynamiques capitalistes prédatrices des ressources naturelles  | 48               |
| 2.3. Extractivisme. Critique d’un système asymétrique entretenant dépendances économiques et injustices socio-environnementales | 51               |
| <b>3. Permettre et réguler le développement du capitalisme extractif, des enjeux au cœur de la reproduction de l’État</b>       | <b>55</b>        |
| 3.1. L’État moderne, moteur du développement capitaliste  | 55               |
| 3.1.1. Soutenir le capital comme rationalité gouvernementale  | 55               |
| 3.1.2. L’État comme condition à l’économie capitaliste  | 57               |
| 3.2. Production étatique de socionatures pour l’appropriation capitaliste   | 59               |
| 3.2.1. Géopouvoir. Assembler la nature en ressources  | 59               |
| 3.2.2. Création de socionatures, objets de gouvernement et d’appropriation  | 63               |
| 3.2.3. Gouverner la nature, un enjeu de légitimation du pouvoir   | 66               |
| <b>4. État environnemental et freins aux transformations écologiques</b>  | <b>69</b>        |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.1. La prise en charge croissante des problèmes écologiques dans un contexte de recomposition des pouvoirs étatiques _____ | 70        |
| 4.1.1. Un État contemporain en reconfiguration : ouverture des espaces politiques et territorialisation de l'action _____   | 70        |
| 4.1.2. L'État environnemental : émergence d'un nouvel impératif _____   | 76        |
| 4.1.3. Construction et mise à l'agenda politique des problèmes environnementaux _____                                       | 78        |
| 4.2. Des obstacles à l'adoption du référentiel de durabilité propres au fonctionnement de l'action publique _____           | 80        |
| 4.2.1. L'hypothèse du plafond de verre environnemental _____  | 80        |
| 4.2.2. Des difficultés découlant de l'organisation sectorisée de l'appropriation politique des problèmes _____              | 83        |
| 4.2.3. Institutionnaliser la critique des activités extractives pour assurer leur reproduction _____                        | 84        |
| <b>5. Présentation de la démarche d'enquête du gouvernement de la mine en Guyane _____</b>                                  | <b>87</b> |
| 5.1. Étudier l'action de l'État via les instruments d'action publique _____   | 88        |
| 5.2. Les outils mobilisés pour appréhender l'action de gouvernement _____   | 90        |
| <b>Conclusion _____</b>   | <b>96</b> |

***Chapitre 2 – La construction d'un territoire extractif. Comprendre la structuration spatiale, économique et sociopolitique de la Guyane au prisme de l'exploitation aurifère (XVII<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècles) \_\_\_\_\_*** **99**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Introduction _____</b>   | <b>100</b> |
| <b>1. Fabrication d'un territoire colonisé et domination de l'économie aurifère _____</b>                           | <b>100</b> |
| 1.1 Introduction. L'appropriation des ressources, un projet au cœur de l'impérialisme économique ____               | 101        |
| 1.1.1. Les colonies, des débouchés à la production française _____  | 103        |
| 1.1.2. Les colonies : des espaces considérés comme des réservoirs de ressources _____                               | 104        |
| 1.2. Développement d'un territoire extractif et dépendance à l'économie aurifère _____                              | 106        |
| 1.2.1. La colonisation du littoral via les plantations _____  | 106        |
| 1.2.2. Échec de l'appropriation de l'or guyanais aurifère par les « habitant-es » et effacement des blanc·hes _____ | 109        |
| 1.2.3. Le système du bricolage _____  | 111        |
| 1.2.4. Un cadre juridique favorisant la concentration des profits issus de l'exploitation aurifère ____             | 113        |
| 1.2.5. Domination du secteur aurifère et échec des tentatives de diversification de l'économie ____                 | 115        |
| 1.3. Constitution de l'intérieur guyanais comme espace extractif _____  | 119        |
| 1.3.1. La présence de la ressource en or, un enjeu de définition des frontières coloniales _____                    | 119        |
| 1.3.2. L'exploitation aurifère, facteur de colonisation de l'intérieur _____  | 121        |
| 1.3.3. Gouverner l'intérieur pour contrôler l'accès aux ressources aurifères _____                                  | 123        |
| 1.3.4. Disparition et réorganisation des populations autochtones _____  | 128        |
| <b>2. La départementalisation de la Guyane et les échecs de la diversification économique ____</b>                  | <b>133</b> |
| 2.1. Une départementalisation consensuelle au nom du progrès social _____   | 133        |
| 2.2. Disparition de l'orpaillage et mesures de gouvernement d'une mine industrielle _____                           | 136        |
| 2.3. L'installation des activités spatiales, un tournant pour l'économie... sans développement endogène _____       | 141        |
| 2.4. Maintien d'une structuration asymétrique du territoire _____   | 143        |
| 2.5. Fin du consensus assimilationniste et essor des revendications amérindiennes et bushinenge ____                | 145        |
| 2.5.1. Émergence des revendications autonomistes _____  | 145        |

|   |                   |
|---|-------------------|
| 2.5.2. Essor des luttes autochtones _____   | 146               |
| 2.6. Le deuxième cycle de l'or : essor d'un secteur ingouvernable _____   | 149               |
| 2.6.1. La reprise des activités aurifères _____   | 149               |
| 2.6.2. Une politique favorable à l'industrialisation en profond décalage avec les pratiques sectorielles _____  | 150               |
| <b>Conclusion _____</b>   | <b>155</b>        |
| <br>  |                   |
| <b><i>Chapitre 3 – Intégrer des enjeux de durabilité au gouvernement des activités minières guyanaises sans en repenser les fondements normatifs _____</i></b>                                | <b><i>157</i></b> |
| <b>Introduction _____</b>   | <b>158</b>        |
| <b>1. Les contours du nouveau régime régulant l'accès aux ressources du sous-sol en Guyane _____</b>  | <b>159</b>        |
| 1.1. Les grands principes du code minier _____  | 159               |
| 1.2. L'instruction des demandes de titres miniers. Un rapprochement vers le ministère de l'Écologie sans écologisation de l'étude des dossiers _____  | 163               |
| <b>2. Une territorialisation de la mine ancrée dans une vision économique de l'usage du territoire _____</b>  | <b>166</b>        |
| 2.1. La réforme de 1998 : Une « adaptation » au territoire inscrite dans une accélération des activités minières _____  | 167               |
| 2.2. L'initiative gouvernementale de la mine responsable _____  | 170               |
| <b>3. Le Schéma départemental d'orientation minière ou l'écologie de la conciliation _____</b>  | <b>176</b>        |
| 3.1. Le régime de la post-frontière : fermer les frontières de l'extraction tout en soutenant le développement des activités minières _____   | 176               |
| 3.2. Le SDOM comme instrument de conciliation d'intérêts incompatibles _____  | 178               |
| 3.3. Les controverses autour du SDOM _____  | 187               |
| 3.4. Le SDOM comme instrument de gouvernement _____   | 192               |
| <b>4- Une participation sans concertation _____</b>   | <b>194</b>        |
| 4.1. Entre instruments de gestion de conflit et mécanismes de démocratisation : analyser des instruments participatifs _____  | 194               |
| 4.1.1. Des instruments de gestion de conflit _____  | 194               |
| 4.1.2. Participation, information, délibération, empowerment : ce que permettent les dispositifs participatifs _____  | 196               |
| 4.2. La commission départementale des mines : informer et désamorcer les potentiels conflits _____  | 197               |
| 4.2.1. Un mécanisme d'information des acteur·rices du territoire _____  | 197               |
| 4.2.2. Un instrument de gestion des tensions autour de la mine _____  | 199               |
| 4.3. La consultation comme instrument de légitimation : enquête publique et consultation par voie électronique _____  | 203               |
| 4.4. Le débat public : une participation sans pouvoir, mais plus ambitieuse pour les grands projets _____   | 207               |
| <b>Conclusion _____</b>   | <b>211</b>        |
| <br>  |                   |
| <b><i>Chapitre 4 – Montagne d'or : d'une opportunité économique locale à un problème public national. trajectoire d'une controverse mettant en échec le gouvernement de la mine _____</i></b> | <b><i>213</i></b> |
| <b>Introduction _____</b>   | <b>214</b>        |



|   |            |
|---|------------|
| <b>1. Montagne d'or : présentation d'un projet d'extraction minière à grande échelle</b>  | <b>216</b> |
| 1.1. Historique du projet   | 217        |
| 1.2. Les caractéristiques du projet en bref   | 220        |
| 1.3. Les retombées pour le territoire estimées par les porteurs de projet   | 222        |
| <b>2. Montagne d'or : un projet industriel impératif pour le développement du territoire</b>  | <b>224</b> |
| <b>3. Recadrage du projet par la société civile : les controverses autour de Montagne d'or</b>  | <b>229</b> |
| 3.1. Les acteurs de la contestation locale : une opposition plurielle   | 229        |
| 3.2. Montagne d'or : un mauvais calcul économique   | 232        |
| 3.3. Prédation sur les ressources de la Guyane  | 233        |
| 3.4. Des effets négatifs sur la structuration et le contrôle de l'espace intérieur  | 234        |
| 3.5. Un projet destructeur du patrimoine amérindien   | 235        |
| 3.6. Un milieu forestier à préserver  | 237        |
| 3.7. Un danger pour le territoire : les risques sanitaires et écologiques   | 240        |
| 3.8. Rejet d'un développement territorial ancré dans l'industrie minière  | 244        |
| 3.9. Un projet dont les Guyanais·es ne veulent pas  | 246        |
| <b>4. Publicisation critique de Montagne d'or dans l'espace public national</b>   | <b>248</b> |
| 4.1. Faire de Montagne d'or un problème national  | 249        |
| 4.2. La politisation de Montagne d'or au parlement  | 253        |
| 4.3. Vers une opposition gouvernementale : intégration de la controverse environnementale au discours de l'exécutif                     | 257        |
| <b>5. Les limites des instruments de gouvernement mobilisés dans le cadre de Montagne d'or au regard des objectifs de soutenabilité</b> | <b>260</b> |
| 5.1. Le SDOM : un zonage contesté   | 260        |
| 5.2. La Mine responsable : échec d'un instrument discursif  | 264        |
| 5.3. Des dispositifs de consultation et de concertation dépourvus de pouvoir décisionnel  | 269        |
| <b>Conclusion</b>   | <b>274</b> |

***Chapitre 5 – Changer pour que rien ne change ? Le gouvernement contemporain de la mine, entre intégration de la critique et maintien des logiques sectorielles*** \_\_\_\_\_ **277**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Introduction</b>   | <b>278</b> |
| <b>Introduction : le secteur aujourd'hui</b>  | <b>280</b> |
| <b>1. La mine (guyanaise), un sujet qui mobilise peu les politiques au niveau national</b>  | <b>283</b> |
| 1.1. Un soutien étatique qui peine à se concrétiser en actions politiques de développement du secteur minier. La mission interministérielle, instrument de gouvernement de l'inaction ? | 283        |
| 1.2. De la difficulté de réformer le code minier  | 287        |
| <b>2. La mine sera industrielle...et discrète</b>   | <b>292</b> |
| 2.1. Renouveau du soutien étatique à la mine guyanaise  | 293        |
| 2.2. Favoriser les petites et moyennes exploitations industrielles : réduire les impacts, éviter l'attention du public  | 295        |
| 2.3. L'usine de cyanuration d'Auplata, premiers pas d'une industrialisation à petite échelle  | 297        |
| 2.4. Éviter le débat, faire « participer » sous contrôle  | 300        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>3. Une écologisation largement subordonnée à l'impossibilité de menacer le secteur</b>  | <b>305</b> |
| 3.1. Recadrage de l'industrialisation comme facteur d'écologisation au prix d'une invisibilisation des risques   | 305        |
| 3.2. Des mesures d'écologisation via la réforme : rapprochement des standards environnementaux nationaux   | 308        |
| 3.3. Tensions ministérielles autour de la propriété de la politique minière  | 311        |
| <b>4. Une territorialisation économique sans décentralisation</b>  | <b>315</b> |
| 4.1. Davantage intégrer la mine à son territoire   | 316        |
| 4.2. La timide reconnaissance de la légitimité des élu-es de Guyane à penser la politique minière  | 318        |
| 4.3. Des mesures spéciales pour soutenir la « petite » mine légale   | 325        |
| <b>5. Un développement territorial verrouillé dans les activités extractives</b>   | <b>328</b> |
| 5.1. La diffusion des récits en faveur de la mine au sein des arènes étatiques   | 329        |
| 5.2. Un déficit de légitimité étatique contraignant la marge de manœuvre du gouvernement   | 333        |
| <b>Conclusion</b>  | <b>341</b> |
| <br>   |            |
| <b>Conclusion</b>  | <b>343</b> |
| Qu'est-ce que l'intégration de la critique permet d'atteindre en termes d'écologisation, de territorialisation et de concertation et quelles sont les limites de ces changements ? | 345        |
| Quels sont les obstacles à une action plus soutenable ?  | 348        |
| Quelles sont les conséquences de cette intégration, insuffisante pour répondre aux enjeux de la crise écologique, sur la conduite des activités minières en Guyane ?               | 352        |
| <br>   |            |
| <b>Bibliographie</b>   | <b>357</b> |
| <br>   |            |
| <b>Table des figures</b>   | <b>381</b> |
| <br>   |            |
| <b>Table des encadrés</b>  | <b>382</b> |
| <br>   |            |
| <b>Table des tableaux</b>  | <b>382</b> |
| <br>   |            |
| <b>Annexes</b>   | <b>383</b> |
| Annexe 1. Liste des entretiens réalisés  | 384        |
| Annexe 2. Invitation d'Emmanuel Macron au président des Amis de la Terre France – invitation au comité de pilotage du projet « mine responsable »                                  | 389        |
| Annexe 3. Historique de la concession de Montagne d'or   | 391        |
| <br>   |            |
| <b>Table des matières</b>  | <b>397</b> |



### Résumé

Cette thèse propose d'explorer la manière dont un secteur très controversé d'un point de vue socio-environnemental, le secteur minier guyanais, est gouverné depuis l'État central au regard de la crise écologique. L'analyse des instruments encadrant les activités minières et de leur institutionnalisation, ainsi que la mobilisation d'une quarantaine d'entretiens menés avec des acteur·rices des mondes administratif, politique, économique et de la société civile nourrissent cette étude. Constatant la montée en puissance de la durabilité, étudiée à travers le triptyque écologisation, concertation et territorialisation, comme référentiel d'action publique de l'État environnemental, la thèse analyse son insuffisante intégration au mode de régulation des activités aurifères en Guyane et ses conséquences. Le conflit autour du projet de mine industrielle de Montagne d'or apparaît ainsi symptomatique d'un secteur qui ne parvient pas à se transformer suffisamment pour rester acceptable. En effet, la recherche permanente de conciliation entre soutenabilité et objectifs économiques de développement du secteur rend la mine difficilement gouvernable. Dès lors, du côté de l'exécutif, le manque de portage politique et de volonté d'aller à l'encontre d'une élite politico-économique locale en faveur de la mine conduit à une impasse. L'étude de la réforme du code minier, justifiée par la nécessité d'améliorer la durabilité du secteur, confirme quant à elle l'impossibilité de répondre à l'injonction à la soutenabilité en absence de changement paradigmatique des logiques sous-jacentes.

**Mots-clefs** : soutenabilité – mine – Guyane – État environnemental – écologisation – concertation – territorialisation

### Abstract:

This thesis explores how a sector that is highly controversial from a socio-environmental point of view, the Guyanese mining sector, is governed from the central state in the context of the ecological crisis. This study is based on an analysis of the instruments governing mining activities and their institutionalization, as well as on some forty interviews with administrative, political, economic and civil society stakeholders. Noting the rise of sustainability, studied through the three dimensions of ecologisation, participation and territorialisation, as a public policy referential of the environmental state, this thesis analyses its insufficient integration into the mode of regulation of gold mining activities in French Guiana, and the consequences of these shortcomings. The conflict surrounding the Montagne d'Or industrial mining project is symptomatic of a sector that is unable to transform itself sufficiently to remain acceptable. Indeed, constant attempts to reconcile sustainability with the sector's economic development objectives make the mine difficult to govern. A study of the reform of the mining law, justified by the need to improve the sustainability of mining activities, confirms the impossibility of responding to this sustainability injunction in the absence of a transformation of paradigms guiding the government of this sector.

**Keywords**: sustainability - mining - French Guiana - environmental state - ecologisation - participation - territorialisation