

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane

– Audition de Mme Virginie Kles, conseillère technique outre-
mer auprès du Premier ministre..... 2

Mercredi
24 mars 2021
Séance de 15 heures 30

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
Mme Cécile Rilhac,
Secrétaire de la commission
d'enquête**



COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA LUTTE CONTRE L'ORPAILLAGE ILLÉGAL EN GUYANE

Mercredi 24 mars 2021

La séance est ouverte à quinze heures trente.

(Présidence de Mme Cécile Rilhac, Secrétaire de la commission d'enquête)

La commission d'enquête sur la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane procède à l'audition de Mme Virginie Kles, conseillère technique outre-mer auprès du Premier ministre.

Mme la présidente Cécile Rilhac. Notre président, M. Lénaïck Adam s'excuse pour son empêchement et, en tant que membre du bureau, j'assurerai la Présidence de la commission.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

(Mme Virginie Kles prête serment.)

M. Gabriel Serville, rapporteur. Au nom de la commission d'enquête parlementaire sur l'orpaillage illégal en Guyane, je vous remercie d'avoir répondu favorablement à notre invitation. Les auditions que nous menons visent à trouver les moyens de lutter contre ce fléau qui gangrène le territoire guyanais. Les conséquences en sont multiples : elles sont économiques, sociétales, sanitaires, et sont très graves du fait de l'empoisonnement au méthylmercure de toutes les populations vivant aux alentours des sites d'orpaillage illégal. Sur le plan économique, il est estimé que l'orpaillage illégal fait perdre entre 500 et 700 millions d'euros à la Guyane, avec un manque à gagner terrible pour l'économie locale, qui est extrêmement dépendante des pouvoirs publics. Nous cherchons donc à élaborer un corpus de solutions susceptibles d'être traduites en règlements, ou en lois si cela s'avère nécessaire.

Quels sont aujourd'hui les rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales dans la gouvernance de la lutte contre l'orpaillage illégal ? Quelles actions mènent les services du Premier ministre sur ce dossier ?

Mme Virginie Kles, conseillère technique outre-mer auprès du Premier ministre. Même si je ne me considère pas du tout comme une spécialiste de ce dossier éminemment complexe, et dont les enjeux dépassent les frontières de la République française, j'y ai été sensibilisée à l'occasion d'un voyage d'études de l'Institut des hautes études de Défense nationale (IHEDN) en 2010. Depuis, la situation a heureusement beaucoup changé, même s'il reste beaucoup à faire.

L'orpaillage illégal en Guyane relève naturellement des compétences régaliennes de l'État, qui doit prendre en charge les actions de surveillance, de contrôle, de lutte et de répression à son encontre. Ces actions sont conduites localement sous l'autorité du préfet et

du procureur de Guyane. Un état-major particulier de lutte contre l'orpaillage illégal a notamment été placé aux côtés du préfet depuis 2019.

Le volet diplomatique avec le Surinam comme avec le Brésil me paraît extrêmement important dans ce dossier. La Guyane n'est en effet séparée de ces deux pays, où le niveau de vie est inférieur, que par des frontières fluviales très perméables et difficiles à surveiller.

Le volet économique ne relève que pour partie de l'État. Il attribue les autorisations d'exploiter les installations des orpailleurs légaux, et les aspects environnementaux relèvent ainsi de la compétence de l'État, mais le développement économique de la Guyane relève en revanche de la collectivité.

L'État peut aussi faire valoir ses compétences régaliennes sur le volet social et sanitaire, mais le relais de la collectivité et des élus locaux est à cet égard absolument essentiel.

Je n'interviens auprès du Premier ministre que depuis six mois, mais les actions de ses services ont été nombreuses avant mon arrivée. Son cabinet a notamment organisé de nombreuses réunions interministérielles à ce sujet, et des décisions ont été prises, qu'il s'agit maintenant de mettre en œuvre. Une dynamique a donc été impulsée, et tous les ministères concernés sont fortement investis aujourd'hui à ce sujet. L'animation interministérielle a désormais été confiée au ministère de l'outre-mer, même si les services du Premier ministre continueront naturellement à suivre le traitement de cette question, et à lire les rapports publiés à ce sujet, à commencer par le rapport de la commission d'enquête parlementaire. Ils attendent aussi le rapport des missions d'inspection interministérielles qui viennent d'être lancées sous l'autorité du ministère de l'outre-mer, du ministère de l'économie, des finances et de la relance, et du ministère de la transition écologique, pour faire le point sur l'apport des expérimentations menées ces dernières années pour lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane, et favoriser l'orpaillage légal.

M. Gabriel Serville, rapporteur. Une coopération transfrontalière existe en principe avec le Brésil et le Surinam. Elle a été évoquée lors des précédentes auditions. Toutefois, elle ne semble pas se traduire sur le terrain. Même si la responsabilité de la coordination interministérielle a été partiellement reportée au ministère des outre-mer, les services du Premier ministre estiment-ils pouvoir améliorer cette coordination afin de rendre la coopération transfrontalière avec le Brésil et le Surinam plus efficace ?

Mme Virginie Kles. Bien évidemment, les services du Premier ministre interviendront s'il leur paraît nécessaire de demander au ministère concerné de relancer certaines coopérations.

Si des accords avaient été passés avec le Surinam auparavant, les premières véritables signatures obtenues sur de tels accords datent du 15 mars 2021. Dès lors que ces signatures portent sur le départage des frontières, un protocole de gestion commune du Maroni, et un protocole de coopération judiciaire, il est légitime de croire que ces accords se traduiront par une plus grande efficacité sur le terrain désormais.

La situation sanitaire au Brésil explique sans doute que la gestion de l'orpaillage illégal en Guyane ne figure pas parmi ses priorités actuellement. Nous continuerons néanmoins à veiller à ce que les accords signés avec lui restent appliqués.

M. Gabriel Serville, rapporteur. En décembre 2000, Mme Christiane Taubira, qui m'a précédée comme rapporteur de cette commission d'enquête, avait remis au Premier ministre un rapport intitulé « L'or en Guyane, éclat et artifice ». Il contenait naturellement un certain nombre de recommandations concernant l'orpaillage illégal en Guyane. Les services du Premier ministre ont-ils pu évaluer l'opportunité d'actualiser ce rapport vingt ans après sa publication ?

Mme Virginie Kles. Un certain nombre des recommandations de ce rapport remis en 2000 avaient été suivies, mais pas toutes.

La réforme du code minier qui sera discutée dans les prochaines semaines à l'Assemblée nationale reprend certaines des recommandations de ce rapport, mais aussi des propositions issues d'autres rapports ou projets de loi n'ayant pas abouti. Cette réforme vise notamment à simplifier le cadre réglementaire et juridique pour les orpailleurs légaux, et notamment pour les petits orpailleurs. Le schéma d'orientation des activités minières associé doit ainsi faciliter l'application de ce cadre en fournissant une cartographie des zones où l'orpaillage sera possible dans le respect de l'environnement et, par là, des populations locales, et des zones où il sera interdit et fera l'objet de répressions.

Cette réforme cherche aussi à associer les collectivités (y compris les communes), les élus locaux, la population et les associations environnementales beaucoup plus tôt dans les processus d'autorisation. Cette recommandation est toujours apparue au moins en filigrane dans les nombreux rapports qui ont été publiés pour réglementer l'orpaillage en Guyane.

M. Gabriel Serville, rapporteur. Certains des intervenants aux auditions précédentes ont souligné la limite forte que représente le respect de l'État de droit en matière de lutte contre l'orpaillage illégal. Nous avons rappelé à cette occasion que le respect de la loi devait s'appliquer à chacun, indépendamment de ses origines et de ses conditions de vie. Au regard des dégâts causés par l'orpaillage illégal sur le territoire guyanais, avec neuf militaires tués, une fuite de revenus substantielle, l'empoisonnement au méthylmercure de la population, son impact sur la forêt guyanaise, etc., j'avais fini par considérer en des termes extrêmement durs que les orpailleurs illégaux ne devaient plus être traités comme de « pauvres gens », mais comme de véritables « ennemis de la République », auxquels il fallait livrer la guerre. Je comprends que ces termes aient pu gêner.

Nous ne militons pas pour que le respect de l'État de droit soit enfreint. Néanmoins, face aux limites imposées par les règles de l'État de droit à la lutte contre l'orpaillage illégal, les services du Premier ministre ont-ils pu eux aussi considérer la nécessité de changer le droit pour l'adapter aux besoins identifiés sur le terrain en vue de mettre un terme à ces pratiques ?

Mme Virginie Kles. Nous sommes tous d'accord sur la nécessité de faire respecter l'État de droit.

Les conséquences juridiques du terme de « guerre » ne sont pas neutres. Placer un département français en état de « guerre » aurait de nombreuses implications pour ce département.

Un certain nombre d'actions ont déjà été menées pour changer le droit, en augmentant notamment les sanctions pénales vis-à-vis des orpailleurs illégaux. Toutefois, les enjeux de l'orpaillage illégal sont tellement complexes, et ses conséquences tellement nombreuses dans tellement de domaines, que changer le droit ne saurait constituer l'unique

solution. Le droit actuel permet déjà de caractériser les infractions concernées et les punir. La forêt exceptionnelle de la Guyane constitue à la fois une richesse environnementale, et une source de convoitise du fait de l'or qu'elle renferme. Or, il ne suffira pas de règles de droit pour mettre fin à cette convoitise. S'il est déjà difficile pour un orpailleur légal de s'installer pour effectuer son travail correctement, il l'est au moins autant pour les forces de l'ordre d'aller chercher les contrevenants et de les punir de manière suffisamment dissuasive pour que personne ne soit plus attiré par cette « magie » de l'or. Il faut donc imaginer d'autres manières d'agir que changer le droit pour lutter ensemble contre ce fléau de l'orpaillage illégal.

Mme la présidente Cécile Rilhac. Selon le rapport du WWF en 2018, la présence des orpailleurs légaux serait dissuasive vis-à-vis de l'orpaillage illégal. Comment l'État gère-t-il avec les acteurs locaux cette possibilité de confier la gestion de sites d'extraction aux orpailleurs légaux ?

M. Guillaume Vuilletet. L'accord du 15 mars avec le Surinam constitue une bonne nouvelle, mais le principal voisin de la Guyane reste le Brésil. Pourriez-vous préciser l'état de la coopération de l'État français avec ce pays, notamment en matière de sécurité ? Tous deux sont très occupés par la crise sanitaire, mais les difficultés liées à l'orpaillage illégal sont plus anciennes.

De plus, le Brésil est un État fédéral et la Guyane une collectivité. Comment l'État français peut-il accompagner les coopérations décentralisées, susceptibles elles aussi d'aider à la résolution du problème ?

Mme Virginie Kles. La présence des orpailleurs légaux est en effet dissuasive, même si aucune solution unique ne suffira à résoudre tous les problèmes.

Les autorisations d'exploiter revues par la réforme du code minier doivent notamment favoriser l'installation d'orpailleurs légaux sur les sites d'orpaillage illégal abandonnés (que les orpailleurs aient été dérangés, ou que leurs moyens rudimentaires ne suffisent pas à extraire davantage d'or sur ces sites), ainsi que la remise en état du site une fois qu'ils l'auront correctement exploités.

Je me suis rendue sur place en 2010, et je ne suis pas certaine que tout le monde en métropole ait bien conscience de la difficulté d'accéder à un site d'orpaillage et de se fournir en matériel une fois sur place ou de réparer des machines au fond de la forêt. Il faut donc beaucoup compter sur l'échelon local pour trouver des solutions et progresser. Aucun orpaillage légal ne pourra jamais s'installer cependant sur des sites classés dans le parc de Guyane.

Les orpailleurs légaux doivent également être interrogés sur leurs relations avec les orpailleurs illégaux, qui peuvent être armés, violents, etc. : s'entraident-ils, ou se craignent-ils les uns les autres ? La population locale et les orpailleurs légaux sont seuls capables de nous renseigner à ce sujet.

Depuis mon arrivée il y a 6 mois, je me suis surtout concentrée sur les accords avec le Surinam, et je n'ai pas encore eu le temps de travailler sur les manières de favoriser la coopération avec le Brésil. Le ministère des affaires étrangères serait plus à même de vous répondre, et peut-être d'agir, à ce sujet. Il sait qu'il peut éventuellement compter sur le soutien des services du Premier ministre dans ses démarches.

Mme Valérie Thomas. Une vaste réflexion semble avoir été engagée sur les moyens disponibles dans cette lutte : le code minier, les relations diplomatiques, etc. Où en est la réflexion sur les moyens à disposition des forces de l'ordre locales ? Il serait notamment utile de les doter d'hélicoptères, et d'outils numériques pour les aider dans leurs procédures, contrôles de papier, etc.

Mme Virginie Kles. Cette question des moyens constitue en effet une problématique constante, et nous en ajouterons si cela peut être efficace. Toutefois, il faut toujours considérer la situation d'ensemble à cet égard.

Ainsi, numériser les procédures peut constituer une bonne solution, mais à condition que le réseau passe en forêt de Guyane. Je la connais moins que la forêt de Guadeloupe, mais j'ai pu constater dans cette dernière qu'il ne passait parfois pas du tout.

De même, des pouvoirs accrus seront accordés aux agents du parc, de l'ONF, etc., mais il faudra veiller à ce que les équipes de terrain ainsi composées restent cohérentes.

Enfin, beaucoup d'actions sont déjà en cours. Nous sommes en train de modifier le code minier, et de conférer des pouvoirs d'agents de police judiciaire (APJ) ou d'officiers de police judiciaire (OPJ) à un plus grand nombre de personnes, pour leur permettre de réaliser des contrôles, d'ouvrir des coffres de voiture, etc. Il faut d'abord laisser les agents agir avec leurs nouveaux pouvoirs, et les laisser revenir vers nous pour indiquer ce qui désormais leur manque vraiment. Nous ne sommes pas sur le terrain, et ne pouvons pas penser à tous les détails qui seraient utiles pour mener les actions. Attendons donc leur retour pour savoir quels moyens réellement utiles et efficaces doivent être fournis.

Mme Bénédicte Taurine. A-t-on une idée de l'évolution du nombre des sites d'orpaillage et du nombre des sites détruits dans les dernières années ? Sont-ils en augmentation ?

L'État prend-il en charge les populations qui subissent les pollutions dues à l'orpaillage illégal ?

M. Bruno Duvergé. J'ai fait partie d'un groupe d'étude conduit par Barbara Pompili en 2019 pour enquêter sur le projet Montagne d'or. L'enquête réalisée sur place s'était beaucoup concentrée sur l'impact de ce projet pour l'économie guyanaise. Des études ont-elles été réalisées sur les conséquences économiques d'un plus grand développement de l'orpaillage légal en général ? Avec 48 millions d'euros de chiffre d'affaires, il ne représente aujourd'hui que 10 % de l'orpaillage illégal. Outre que l'orpaillage légal repousserait l'orpaillage illégal, aurait-il des conséquences favorables pour l'économie guyanaise, à laquelle l'orpaillage illégal échappe aujourd'hui totalement ?

Mme Virginie Kles. Nous tenons le compte du nombre des sites détruits ou arrêtés, mais le nombre des sites d'orpaillage illégal est très difficile à évaluer. Ils varient en fonction de la saison des pluies, qui permet aux pirogues d'aller plus ou moins loin, etc. L'Observatoire de l'activité minière cherche actuellement à améliorer les méthodes d'estimation existantes. Selon les mois et les services, entre 300 et 400 sites d'orpaillage illégal en alluvionnaire sont estimés exister. La lutte est aujourd'hui « efficace » en ce sens qu'elle empêche l'orpaillage illégal d'augmenter, même si elle ne suffit pas à le faire diminuer.

Certaines populations mangent des poissons carnivores figurant en fin de chaîne alimentaire, alors que le mercure s'accumule et se concentre à mesure qu'il passe des végétaux aux animaux herbivores, puis aux animaux carnivores. Ces populations sont prises en charge en ce sens que des conseils leur sont fournis, et que des services médicaux et sociaux tentent de leur faire passer des messages. Toutefois, il est extrêmement difficile d'imposer à une famille de cesser de manger les poissons qu'elle a l'habitude de pêcher. Cette question fait partie de celle sur lesquelles des réflexions sont en cours

L'orpaillage illégal coûte énormément à l'économie guyanaise, car l'or ainsi exporté n'est pas taxé, et ne crée pas les emplois qu'il devrait, même si l'orpaillage légal ne pourrait pas créer autant d'emplois qu'il existe aujourd'hui de *garimpeiros*. À ma connaissance, aucune étude récente et précise n'a encore porté sur les conséquences économiques positives pour l'économie guyanaise d'une élimination (qui ne sera jamais totale) de l'orpaillage illégal, car tout dépendrait des mesures prises pour installer des orpailleurs légaux sur les sites abandonnés par les orpailleurs illégaux, et de la place que les premiers pourraient y occuper. De plus, si la violence et la délinquance qui accompagnent l'orpaillage illégal disparaissaient, l'orpaillage légal ne deviendrait-il pas plus attractif qu'il l'est déjà aujourd'hui, indépendamment même des autorisations administratives, etc. ?

Mme Annie Chapelier. Le gouvernement travaille-t-il sur les filières d'extraction de l'or, en aval de l'orpaillage, dans tous les secteurs ayant besoin de l'or : la bijouterie, l'investissement, la finance et les banques, afin d'exiger une origine de l'or obtenu ? De quels leviers disposez-vous pour agir avant la transformation de l'or en bijoux, par exemple au Brésil, puisqu'il n'est plus possible de déterminer son origine une fois qu'il a été transformé ? Utilisez-vous ce levier suffisamment pour mieux contrôler la sortie de l'or des territoires guyanais et ainsi décourager l'extraction ?

Mme Virginie Kles. Nous savons en effet que cette filière de sortie de l'or de Guyane existe, même si elle reste totalement occulte, et très difficile à caractériser. Il reviendrait à la douane, donc au ministère de l'économie, de la finance et de la relance de traiter ce sujet. Peut-être faudrait-il encore renforcer les contrôles et la pression exercée sur les bijoutiers et autres professionnels « indéclicats ». Agir ainsi contraindrait les orpailleurs illégaux à passer l'or par d'autres pays, où la réglementation ne sera pas la même, mais tout ce qui pourra être mis en œuvre pour leur compliquer la tâche sera source de progrès.

M. Gabriel Serville, rapporteur. La question se pose de savoir si, pour progresser davantage, il ne faudrait pas changer de doctrine, car c'est l'argent du contribuable qui est mis à contribution dans cette lutte. Elle semble sans fin, mais je suis convaincu que son organisation correcte reste à définir. Merci pour vos réponses, que nous relierons à celles que nous avons déjà obtenues au cours de ces auditions.

La réunion s'achève à seize heures vingt.
