



Parc amazonien
de Guyane
Parc national

ÉVALUATION À MI-PARCOURS DE LA CHARTE du Parc amazonien de Guyane



Qu'est-ce qu'une Charte de Parc national ?

La Charte d'un Parc national est un projet de territoire partagé entre l'établissement public du Parc et ses partenaires : communes, acteurs publics, privés et habitants. Elle a pour objectif de traduire la continuité écologique et l'existence d'un espace de vie qui comprend « le cœur », espace naturel préservé soumis à une réglementation visant à la préserver et « l'aire d'adhésion » constituée des communes volontaires, dont les territoires sont situés autour du cœur. La Charte vise également à fédérer les engagements de chaque acteur signataire autour d'un projet de développement durable.

Un projet concerté

- Document stratégique élaborée en étroite concertation avec les élus, les autorités coutumières, les populations et les partenaires locaux
- Guide l'action du Parc, pour une durée de 12 ans, à compter du 28 octobre 2013, au travers d'enjeux, d'orientations et de mesures de protection associées pour assurer un développement durable dans le respect des modes de vie traditionnels et culturels des habitants
- Couvre les 5 communes concernées : Camopi, Maripasoula, Papaïchton, Saül et Saint-Élie (zone de cœur).



Une traduction opérationnelle

La mise en œuvre effective de la Charte se traduit dans des conventions d'application, documents actant le partenariat entre l'établissement public et les communes adhérentes, ainsi que dans tout projet porté par l'établissement public du Parc amazonien de Guyane (PAG), mais également dans les projets des partenaires sur le territoire.

Pourquoi évaluer la Charte du PAG à mi-parcours ?

L'évaluation à mi-parcours est une démarche volontaire qui vise à apporter un éclairage objectif pour améliorer l'action du Parc et la portée de sa Charte pour la seconde partie de la période de mise en œuvre.

Le Parc amazonien de Guyane a choisi de mener cette démarche en faisant appel à un évaluateur externe, favorisant ainsi l'indépendance des conclusions et la libre expression des acteurs.

UNE MÉTHODE ÉVALUATIVE APPLIQUÉE AU CONTEXTE DU PARC AMAZONIEN DE GUYANE

La méthode d'évaluation donne une large place aux nombreuses études relatives à cet espace exceptionnel, mais aussi à l'expression des habitants et des acteurs du territoire. Elle repose sur trois éléments structurants :

- La mobilisation des nombreuses données bibliographiques existantes permettant d'appréhender le contexte géographique, culturel, social et économique du territoire du PAG : éloignement et isolement géographique, multiculturalisme, etc.
- L'exploitation de données quantitatives permettant de tirer des éléments objectifs sur les modalités de mise en œuvre de la Charte : réalisations concrètes, montants engagés, moyens mobilisés, etc.
- Des données issues des entretiens permettant de relativiser certaines données chiffrées et de mieux évaluer l'impact et l'effet de la mise en œuvre de la Charte sur le territoire : près d'un mois sur place et 180 personnes rencontrées sur tous les espaces du PAG.

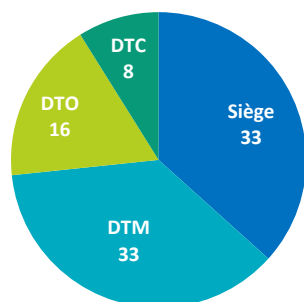
CHIFFRES-CLÉS

Un territoire de superlatifs

- **Un espace extrêmement vaste...**
 - Le plus grand espace protégé d'Europe : 10 fois plus grand que les 9 autres Parcs nationaux français rassemblés
 - Couvrant 40 % du territoire guyanais
 - Accessible exclusivement par voies fluviale et/ou aérienne
- **À la naturalité exceptionnelle...**
 - Un territoire couvert dans sa quasi-totalité par la forêt
 - Le plus grand ensemble forestier protégé au monde avec le Parc National des Tumucumaques (Brésil)
 - Des taux d'endémisme très élevés sur de nombreuses espèces (40 % chez les poissons)
 - Une biodiversité encore peu explorée, prometteuse de belles découvertes
- **...au caractère multiculturel**
 - Une présence humaine millénaire
 - Des habitants appartenant à de multiples communautés, principalement amérindiennes, bushinengués et créoles, chacune ayant une culture qui lui est propre
- **...régé par des spécificités réglementaires uniques en France**
 - Une Zone d'Accès Réglementée (ZAR) est établie depuis 1970 sur l'ensemble du territoire du sud de la Guyane
 - 4 Zones de Droits d'Usage Collectifs (ZDUC) établies sur le territoire du PAG représentant 80 % de l'ensemble de la surface des ZDUC guyanaises

L'établissement public du PAG et la Charte

- Établissement public créée en 2007, suite à une mission de préfiguration de 10 ans
- 89 agents, répartis entre le siège (45 % des agents) et 3 délégations territoriales (55 % des agents)



- Une Charte signée par les 4 communes du PAG
- 4 conventions d'application, dont 2 renouvelées après évaluation

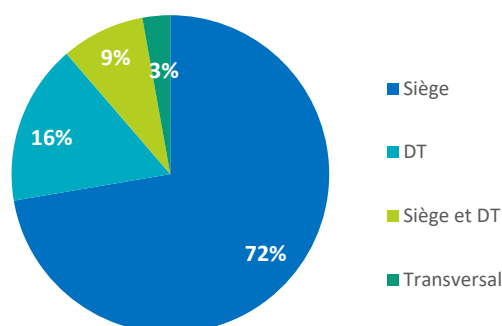
Processus d'identification des projets et pilotage

■ Identification des projets

- Les projets ne sont pas issus directement de la Charte, mais plus souvent des conventions d'application et des financements disponibles (appels à projets, fonds européens, etc.)
- Un rattachement à la Charte qui se fait a posteriori, mais sans que le lien ne soit perdu

■ Pilotage des projets

- 72 % des projets pilotés par des agents du siège essentiellement par les services SDD et PNC (Service Développement Durable et Patrimoines Naturels et Culturels)
- 50% des projets des Délégations Territoriales (DT) rattachés à la Délégation Territoriale du Maroni (DTM)

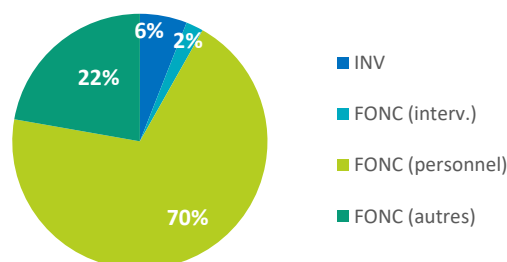


Processus décisionnels et priorisation des projets

- Une difficile priorisation des projets, malgré la mise en place récente d'un nouveau processus décisionnel
- Une priorisation des projets essentiellement opérée via les conventions d'application
- Une validation systématique en CODIR qui s'est interrompue avec la mise en place des conventions, mais tend à être restaurée

Structuration du budget

- Un budget relativement stable depuis 2013 qui avoisine 8 millions d'Euros
- Près de 90 % du budget dédié aux dépenses de fonctionnement
- Dont 70 % est alloué aux dépenses de personnel.



- Un outil de pilotage interne qui ne renseigne pas la répartition de l'ensemble des moyens alloués par projet (les dépenses de personnel n'étant pas rattachées directement aux projets)

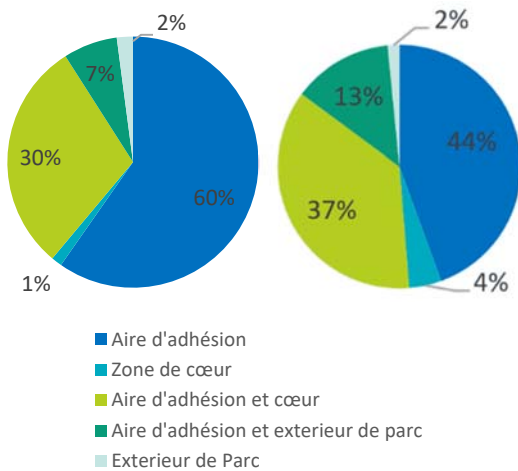
Thématiques d'action

- Hors fonctionnement de l'établissement, les 5 thématiques d'action liées au « Développement » (Tourisme, Agriculture et foresterie, Développement local, Infrastructure et service et Développement Social) combinent le nombre de projets et de dépenses le plus conséquent : 17 % des projets pour plus de 20 % des dépenses
- S'en suit, la « Biodiversité » qui concentre près de 14 % des projets et 20 % des dépenses
- La communication constitue la 3^{ème} thématique ayant mobilisée le plus de moyens (environ 17 % des dépenses). Elles sont majoritairement attribuées à des projets portés en continu par l'EPPAG

Répartition spatiale de l'action

- L'action du PAG et les efforts financiers se concentrent majoritairement dans l'Aire d'Adhésion : 60 % des projets et 44 % des dépenses exclusivement en Aire d'Adhésion
- 31 % des projets couvre le Cœur exclusivement mais mobilise proportionnellement plus de dépenses : 41 % (LCOI notamment qui mobilise 20 % du budget annuel de l'EPPAG et la quasi-totalité de l'activité de la Police de l'Environnement)

Répartition des projets (gauche) et des dépenses (droite)



Lien entre les projets et la Charte

- Les projets menés sur le territoire du PAG mobilisent l'ensemble des orientations et objectifs mentionnés dans la Charte à des degrés variables
- L'enjeu de préservation de l'écosystème forestier et interactions entre l'Homme et le milieu est le plus sollicité

Outils et instances de suivi et d'évaluation du PAG et de la Charte

- Un suivi existant mais complexe
 - EVA : logiciel de suivi et évaluation des projets du Parc, mais au renseignement hétérogène et sans lien avec les données financières

- Un tableau de bord et des indicateurs associés en construction
- Les COP : outil de pilotage de l'EPPAG, mais sans lien direct à la Charte
- AGE : outil comptable de l'établissement public ne permettant pas d'établir les temps passés des agents
- Un(e) Chargé(e) de mission Charte
- Un Comité de Suivi Évaluation (CSE) chargé du pilotage et de l'évaluation
- Le Comité de Vie Locale (CVL) et le Conseil Scientifique (CS) avec un rôle consultatif

Quel retour du terrain ?

Analyse des besoins exprimés au regard des enjeux de la Charte

- Une variété de besoins et d'enjeux exprimés par les acteurs qui concernent l'amélioration du cadre de vie, la Lutte Contre l'Orpaillage Illégal (LCOI) et la reconnaissance des modes de vie
- Une forte cohérence de ces besoins, avec la Charte
- mais une réponse qui ne correspond pas aux attentes des habitants : le PAG est avant tout un outil d'ingénierie et d'animation du territoire et non pas un outil de financement

Connaissance et perception de la Charte et des outils du PAG

- Un désintérêt vis-à-vis de l'action du Parc
- Une méconnaissance totale de la Charte pour les habitants, une faible mobilisation par les partenaires dans leurs actions
- Une incompréhension des missions :
 - Attente de « concret » qui entraîne de la frustration
 - Forte présence locale mal comprise, du fait des faibles investissements perçus
 - Nombreuses concertations et peu de retour
 - Des délais longs de réalisation mal perçus
 - Beaucoup de missions très variées, qui génèrent également du flou pour les habitants
- Une ingénierie incomprise par les habitants
- Des sujets liés aux patrimoines, au sens large, impliquant les habitants, particulièrement bien accueillis localement
- La LCOI à l'origine de nombreuses critiques :
 - Des attentes fortes de la population
 - Des problèmes de pollution et des tensions sociales non négligeables

CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

UN TERRITOIRE EXCEPTIONNEL CONNU ET MAÎTRISÉ PAR LE PAG

- Un espace naturel remarquable, porteur d'une biodiversité exceptionnelle
- Une Histoire culturelle et sociale riche et diversifiée
- Un territoire extrêmement vaste et fortement isolé
- Plus de la moitié des agents sur le terrain, dont beaucoup issus des populations locales
- Grâce à un important travail de concertation, des besoins correctement identifiés
- À mi-parcours, une Charte toujours en adéquation avec les besoins et enjeux du territoire

DES RETOMBÉES POSITIVES INDÉNIABLES POUR LE TERRITOIRE ...

- Un rôle majeur d'animation du territoire et d'ingénierie pour les communes et partenaires
- Une source d'emplois non négligeable localement et des moyens humains importants
- Une image « Parc » extrêmement positive à l'extérieur de la Guyane et sur le littoral
- Des projets en lien avec la connaissance et la mise en valeur des patrimoines culturels et naturels et le lien Homme-Nature particulièrement fédérateurs localement
- Une concentration de l'action en aire d'adhésion en réponse aux attentes locales
- Un Cœur de Parc naturellement préservé de par son isolement, avec des actions de connaissance fortes conduites ou soutenues par le PAG
- Un effet levier réel, mais difficilement quantifiable : des engagements financiers mobilisés via les actions du PAG mais peu d'investissements financiers directs du PAG
- Un engagement fort dans la lutte contre l'orpaillage illégal en Cœur et en Aire d'Adhésion

...MAIS UNE ACTION FLOUE ET MAL COMPRISÉ PAR LES HABITANTS

- Des missions et compétences méconnues des habitants qui associent le PAG uniquement à la protection de l'environnement
- De nombreuses sollicitations par les acteurs publics, qui s'appuient sur la forte présence du PAG sur le territoire, pour être un relai de leurs propres actions
- Le PAG intervient alors sur de nombreux sujets, parfois au-delà de ses missions de base, contribuant à une mauvaise compréhension des missions du PAG par les habitants
- Une incompréhension renforcée par les nombreuses concertations tenues sur des sujets variés et par l'implication du PAG dans le cadre de la mise en œuvre et l'accompagnement de l'outil PAPA
- De très nombreuses concertations qui ont perturbé la confiance entre habitants et PAG : les populations engagent leur parole dans ces réunions et attendent des résultats rapides. Les délais sont différents pour le PAG, qui utilise ces concertations comme un matériau de travail et un véhicule d'informations dans les deux sens. Les délais entre réunions et actions sont trop longs et génèrent des frustrations et incompréhensions (sensation de mensonge) difficiles à lever
- Une sensation des habitants que « rien n'avance » : les agents sont souvent vus sur le terrain, sans toujours en connaître la raison
- Une action d'ingénierie totalement incomprise par les habitants qui attendent du « concret »

UNE CHARTE CLAIRE MAIS MÉCONNUE ET PEU OPÉRATIONNELLE

- Un document cadre clair et bien construit mais peu opérationnel et peu mobilisé par les partenaires
- L'absence d'opérationnalité fait que les projets sont rattachés a posteriori à la Charte au gré des sollicitations diverses, des opportunités, des fonds disponibles, etc.
- Une charte d'abord crainte et vue comme « la Loi du PAG » par les habitants puis finalement méconnue et peu mobilisée

- Les conventions d'application permettent de mieux travailler avec les communes, mais sont parfois venues gommer l'ambition de la Charte et ses éléments fédérateurs (objectifs, principes généraux, orientations, etc.)
- L'élaboration de la Charte a pâti du calendrier, arrivant peu de temps après la création du PAG lui-même, au moment où les habitants attendaient des réalisations concrètes
- Une première Charte, naturellement large, qui s'affinera au fil des versions

UN MANQUE DE SUIVI PRÉJUDICIALE POUR L'ACTION DU PAG ELLE-MÊME

- 90 % des dépenses du PAG relèvent du fonctionnement, une large majorité étant directement des frais de personnel (70 %)
- Ces dépenses de personnel ne sont pas directement reliées à des projets, ce qui ne permet pas de savoir sur quoi les efforts sont réellement fournis
- L'outil EVA présente des fonctionnalités intéressantes, mais est peu utilisé en interne, sans procédure de renseignement homogène et sans suivi financier, ni des temps
- La connaissance et le suivi des projets reposent sur les pilotes eux-mêmes, avec des habitudes de travail différentes entre les agents, sans formalisation et homogénéisation du processus de suivi
- Ces éléments pèsent également sur la compréhension même de l'action du PAG en interne
- L'absence de suivi des temps ne permet pas d'orienter réellement l'intervention des agents et donc d'ajuster les efforts en fonction des sujets importants ou à prioriser
- Le pilotage des projets reste majoritairement attaché au siège, malgré des efforts importants de mutualisation avec les délégations et des modes de conduite innovants en « groupes projets »
- Une procédure de priorisation interne qui, étant peu utilisée jusqu'alors, pose la question de la priorisation effective des moyens disponibles
- Enfin, les projets ne sont que peu, voire pas localisés, ne permettant pas de juger efficacement des efforts consentis par délégation ou sur le Cœur et l'Aire d'Adhésion



RECOMMANDATIONS

POUR SUIVRE L'ANCRAGE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DANS SON TERRITOIRE

- Conserver et renforcer la proximité actuelle avec le territoire, notamment par le rapprochement de certains services dans les délégations
- Favoriser les embauches locales dans les délégations lorsque les compétences sont présentes sur place, en particulier sur des postes de chargés de mission

CLARIFIER L'INTERVENTION DU PAG AUPRÈS DES HABITANTS ET AMÉLIORER LA VISIBILITÉ DE L'ACTION LOCALEMENT

- Éviter de s'engager sur des sujets sensibles « hors mission PAG » qui pourraient ajouter de l'incompréhension ou de la frustration
- Trouver un mode d'information plus efficace et complémentaire : chefferie, relais dans la population (CVL ?), moments festifs, mission des agents des DT
- Moins concerter et davantage informer : beaucoup de réalisations du PAG sont méconnues et mériteraient d'être mieux affichées
- Initier et participer à une cellule d'intervention / coordination multi-acteurs pour faciliter l'intervention publique quel que soit le sujet à traiter
- Initier et participer à une cellule de montage et d'animation de projets, mobilisant les fonds disponibles pour le territoire (ingénierie de projets)

FAIRE DE LA CHARTE UN STIMULATEUR DE PROJETS ET NON PAS SEULEMENT UN CADRE DE RATTACHEMENT

- Définir un plan d'action triennal de mise en œuvre de la Charte qui alimente et guide les travaux du COP. Se servir en parallèle des indicateurs du COP pour définir le plan d'action de la Charte.
- Limiter le nombre de conventions passées avec les partenaires et travailler à l'élaboration d'un cadre d'intervention commun plus poussé
- Prolonger le travail d'information sur la Charte auprès des agents du PAG, des habitants et des partenaires pour garantir une meilleure appropriation

VALORISER L'ACTION DU PAG POUR LE TERRITOIRE ET POUR LES AGENTS

- Lier EVA et AGE et renseigner les temps passés par les agents
- Permettre l'appropriation d'un dispositif de suivi des projets commun à l'ensemble de l'établissement
- Prioriser l'intervention du PAG sur des projets ciblés pour mobiliser fortement l'ensemble des acteurs et réduire les délais de réalisation



CONTACTS

Ingrid Hermiteau, chargée de mission Charte
05 94 25 11 95
en-ihermiteau@guyane-parcnational.fr

Damien Barral, directeur de projet BRLi
06 42 74 03 75
Damien.barral@brli.fr

Photos © Damien Barral



BRL
Ingénierie



www.brl.fr/brli

Société anonyme au capital de 3 183 349 euros
SIRET : 391 484 862 000 19 - RCS : NIMES B 391 484 862
N° de TVA intracom : FR 35 391 484 862 000 19

1105, avenue Pierre Mendès-France
BP 94001 - 30 001 Nîmes Cedex 5
FRANCE
Tél. : +33 (0) 4 66 87 50 85
Fax : +33 (0) 4 66 87 51 09
e-mail : brli@brl.fr