CONGRÈS DES ÉLUS DE GUYANE

ASSEMBLÉE DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE GUYANE

DOCUMENT D'ORIENTATIONS

Sur l'évolution institutionnelle de la Guyane

JUIN 2024

Collectivité Territoriale de Guyane

[LE PLUS VASTE DÉPARTEMENT FRANÇAIS]

[UN ACTEUR MAJEUR DANS LE DOMAINE SPATIAL]

[LE LIEU PRIVILÉGIÉ POUR LA RECHERCHE ENVIRONNEMENTALE ET ÉCOLOGIQUE]

[LE SEUL TERRITOIRE CONTINENTAL FRANÇAIS]

GUYANE

Carrefour Mondial d'Excellences

CTdeGuyane

CTGuyane

0594 300 600 | WWW.CTGUYANE.FR

© Collectivité Territoriale de Guyane (CTG) | Juin 2024

Directeur de la publication : Gabriel SERVILLE – Président CTG
Coordination et délégation : Roger ARON, Vice-président délégué CTG
Rédacteurs : Assistance à maitrise d'ouvrage - Maude ELFORT - André NERON - Jean-Pierre ARON

Contributions des services de la Collectivité territoriale de Guyane :
- Mission Assemblées et Vie Institutionnelle (MAVI)
- Mission Processus Evolution Institutionnelle (MPEI)
- Direction de la Communication

Crédits photos : Direction de la communication - Aurélien BRUSINI | Conception graphique : Éric BRUNEAU

Sommaire

AVANT-PROPOS 04

PRÉAMBULE 10

I. LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL 18

I.1. La réalité économique et sociale 18

I.2. La Guyane, entre une réponse institutionnelle souhaitée localement, et une réponse institutionnelle imposée par l'État 15

I.3. Le bilan contrasté de la départementalisation et de la décentralisation 24

I.4. La nécessaire réforme constitutionnelle pour la transformation de la Guyane en Collectivité territoriale autonome 22

II. UNE NOUVELLE DEMANDE D'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE : LA CONSTITUTIONNALISATION SPÉCIFIQUE DU STATUT D'AUTONOMIE DE LA GUYANE 30

II.1. les principes de la Collectivité autonome de Guyane à statut particulier 32

II.2. Les institutions de la collectivité autonome 35

II.3. Les Conseils consultatifs 40

II.4. Les communes**.** ***50***

II.5. Les intercommunalités. 50

II.6. La représentation de l'État 51

II.7. Le Congrès des élus de Guyane 51

II.8. Les compétences 52

III. PROPOSITION DE RÉSOLUTION SUR LES RESSOURCES FINANCIÈRES ET FISCALES DU TERRITOIRE AUTONOME 56

III.1 La future collectivité autonome de la Guyane doit s'assurer de ses capacités à financer les besoins du territoire 57

III.2 La collectivité autonome de la Guyane doit s'assurer du financement de son économie 60

III.3 La Guyane autonome doit s'assurer du financement de son modèle social 61

III.4 Dispositions complémentaires 64

IV. L'IMPACT ECONOMIQUE DE L'AUTONOMIE DE LA GUYANE 65

IV.1. Les constats 65

IV.2. Le développement économique au cœur de la demande d'autonomie 66

V. LE STATUT DE LA GUYANE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE 70

VI. LE STATUT DE LA GUYANE SUR LE PLAN INTERNATIONAL 72

VII. LA PROGRAMMATION D'UN PLAN EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS 74

VII.1. Déclinaison des actions à financer dans le cadre du programme exceptionnel d'investissements 76

VIII. DISPOSITIONS FINALES 80

VIII.1. Détermination et application d'un accord 80

VIII.2. Proposition de résolution sur la Consultation et le corps électoral 81

VIII.3. Le Comité de suivi 82

AVANT-PROPOS

I.- « Il est conforme à la nature des choses qu'un pays qui a son caractère aussi particulier que le vôtre, qui est en somme éloignée, et ait une sorte d'autonomie proportionnée aux conditions dans lesquelles il doit vivre ».

Ces propos ont été prononcés par le Général de GAULLE, Président de la République, place des palmistes, à Cayenne, dans l'après-midi du 30 avril 1960, devant une foule en liesse, en présence de Justin CATAYEE, député de la Guyane.

Ces propos faisaient écho à la promesse faite par André MALRAUX à Justin CATAYEE, deux ans plus tôt, d'une évolution institutionnelle de la Guyane vers une autonomie de gestion en contre partie du oui au référendum sur la Constitution de 1958.

Le chef de l'Etat se conformait, en quelque sorte, également, à la recommandation de l'article 73 de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, qui prescrivait aux puissances administrantes de territoires non autonomes inscrites une liste dans laquelle figure la Guyane, « *d'accepter comme mission sacrée , l'obligation de favoriser [pour ces territoires non autonomes] dans toute la mesure du possible , dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes .. »*

Cette promesse du Général de GAULLE s'est révélée à l'aune de l'histoire être un marché de dupes.

Dans les années qui suivirent, retracées dans l'excellent ouvrage de l'historien Serge MAM LAM FOUCK, paru en 1992, qui indique que le Gouvernement s'est engagé, dès 1960, dans une réforme d'ampleur du renforcement du système départemental, et dans une vague de répression à l'égard des forces progressistes, à travers l'action des réseaux FOCCART, Conseiller outre-mer et Afrique du Général de Gaulle, incarnée par l'ordonnance Debré du 15 octobre 1960, qui autorisait la mutation d'office de militants guyanais dans l'hexagone, dont fut victime, notamment, le professeur Marius MIRON.

L'histoire retiendra que les tensions qui s'en suivirent, déboucheront sur une radicalisation des forces progressistes et à la constitution d'un Front Guyanais sur le mot d'ordre de l'autonomie de gestion de la Guyane, et aboutirent aux événements de protestation contre le système départemental du 14 juin1962, et à une répression qui s'accentuera après la mort accidentelle du député Justin CATAYEE, le 22 juin 1962, avec le renforcement de l'arsenal répressif de l'Etat.

Cet arsenal est caractérisé par la mise en œuvre de procédure judiciaire relevant de la Cour de sureté de l'Etat, tribunal politico-militaire crée par la loi du 15 janvier 1963 dont le rapporteur au Sénat fut Robert VIGNON, et qui fut supprimée le 4 aout 1981.

Cette juridiction d'exception vu « *comme un moyen d'aboutir plus vite et de frapper plus fort,* notamment toute velléité d'émancipation outre-mer, qui était devenu un quasi-délit d'atteinte à la sureté de l'Etat, et qui pouvait, sur appréciation du Préfet, s'inscrire dans un processus de pénalisation.

De nombreux militants progressistes guyanais ont ainsi payé un lourd tribut lié à ce regime d'exception en 1974, je veux citer : MARIEMA Jean, LECANTE André, DONZENAC David, KAPEL Michel, BADE Félix, CHARLOTTE Raymond, LAMAZE Guy, WACAPOU Georges, déportés et incarcérés à la prison de la Santé, en 1980 : LAMOURAILLE AOUEGUI Antoine, CHARLOTTE Raymond, GENEVIEVE Edmée, HO A CHUCK Eddy, BLANCHARD Éric, incarcérés à la prison de la Santé ; en clandestinité et recherchés, BORDES

Étienne, DELANNON Roland, sans compter des dizaines de militants qui ont fait l'objet de garde à vue.

Le document d'orientation qui résulte de la compilation des résolutions du Congrès des élus de Guyane et des délibérations de l'assemblée de la Collectivité territoriale de Guyane, adoptées conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, retrace, dans le préambule, la permanence de la revendication de l'évolution institutionnelle de la Guyane vers l'autonomie, depuis 1962.

Cette revendication s'inscrit dans une histoire longue qui fonde sa légitimité, sur la base du même constat récurrent depuis 1956, celle de la faillite du système départemental.

Plus de 60 années d'un long combat, qui a donné lieu à 11 propositions de réforme institutionnelle portées par la classe politique et des élus, à 3 processus d'évolution institutionnelle, en 1999-2001, 2008-2009 et 2018-2020.

Toutes ces propositions, ou processus n'ont pas abouti pour une raison essentielle, celle la division de la classe politique guyanaise.

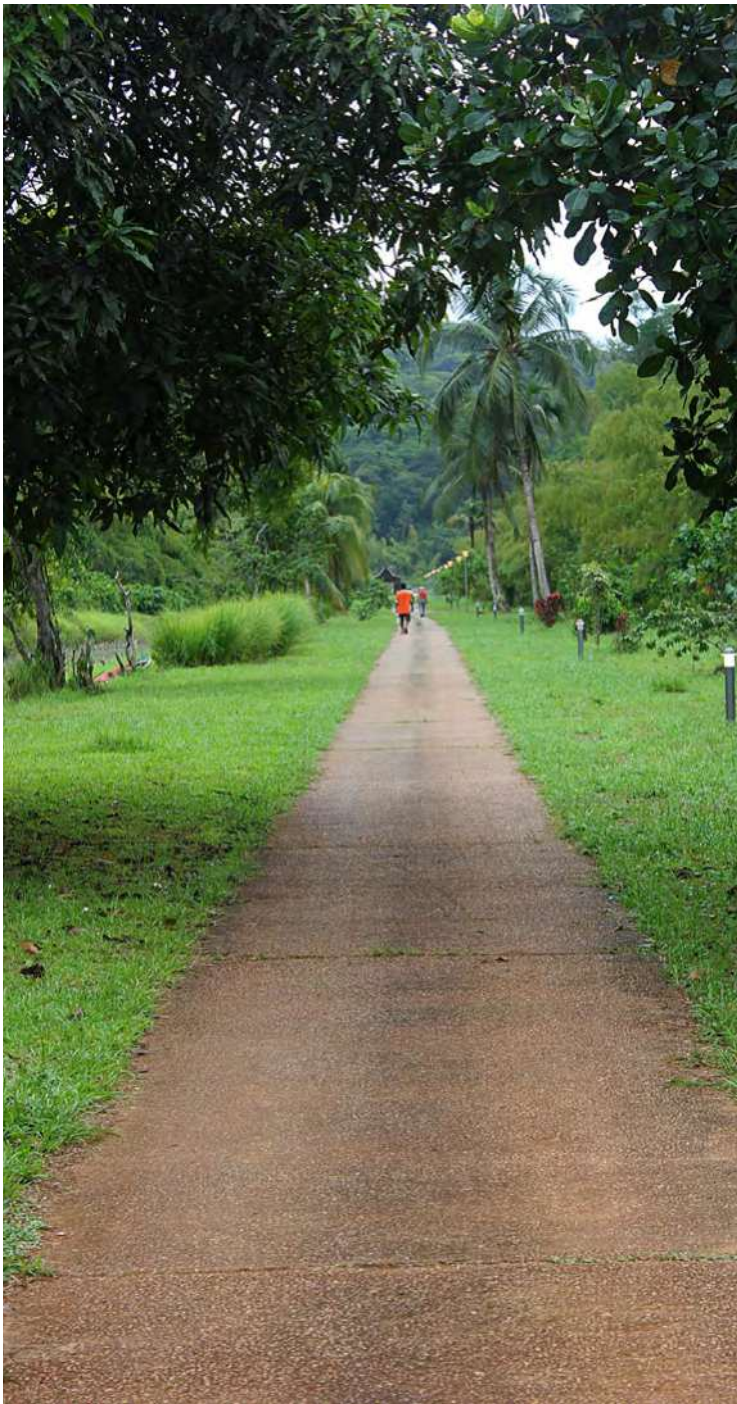
Si on s'attelait à écrire aujourd'hui un roman sur le thème des projets d'évolution statutaire de la Guyane, nul doute qu'on aboutirait pour l'instant à une « histoire sans fin » comme dans le film du même nom, où tout serait un éternel recommencement sans jamais le dénouement attendu.

On pourrait, cependant, identifier des épisodes successifs et récurrents d'espoir, de doutes, d'efforts, de sacrifices, d'incertitudes, de promesses non tenues, de trahison….

En sorte, tous les éléments qui caractérisent le comique ou le tragi-comique, le dramatique et même le romantique, des faits ou des rebondissements inattendus qui nous interpellent et nous maintiennent en haleine à un moment donné, mais nous laissent ensuite sur notre fin avec toujours le même gros point d'interrogation et nos mêmes inquiétudes sur le devenir de notre pays, en dépit des constats aggravants, des problématiques récurrentes et des solutions préconisées.

Sommes-nous condamnés à la fatalité d'un immobilisme institutionnel et statutaire qui ne nous offrirait pour seul horizon, celui défini, décidé, et encadré à sa convenance par le pouvoir central ?

Je pense que personne ne peut ni le croire, ni le supporter, ni l'accepter.



Pourtant, le regard porté sur toutes les velléités, tentatives ou projets d'aménagement statutaire à l'initiative de la classe politique guyanaise depuis les premières années de la départementalisation, montre qu'ils ont tous été voués à l'échec.

Ce triste constat atteste, ainsi, de ce que nous considérons comme une fatalité institutionnalisée face à laquelle nous n'avons pas su trouver ensemble les voies et moyens pour rompre le sort, et faire admettre la nécessité de reconnaître à notre territoire au sein de la République, une vraie responsabilité locale dans ses rapports avec le pouvoir central.

Mais un rêve se répète sans cesse, parce que même si l'on veut que l'on oublie qu'il a existé, il finit par se répéter. On peut éteindre les mémoires, mais on peut difficilement atteindre et briser les consciences.

Nous devons faire de notre nouvelle démarche une opportunité pour obtenir cette transformation de la Guyane que nous appelons de nos vœux.

II.- La Collectivité territoriale de la Guyane s'est engagée dans un nouveau processus d'évolution institutionnelle, en 2021, avec l'appui d'une assistance à maitrise guyanaise.

Tirant les leçons des précédents processus, j'ai souhaité inscrire ce 4e processus, dans une démarche inédite par l'implication du corps social, de la société civile et des partis politiques, en vue de la recherche d'un consensus, à travers un comité de pilotage, selon une démarche de co construction dans le cadre des travaux préparatoires de ce processus.

Nous avons franchi avec succès une première phase, en adoptant à l'unanimité, lors du Congrès des élus de Guyane du 26 mars 2022, la résolution fondatrice de notre projet relative à l'inscription de l'autonomie de la Guyane dans le République, dans un titre spécifique XII bis de la Constitution, dont la loi organique, qui en résulterait, serait soumise à la consultation populaire. Un des objectifs de cette trajectoire est de « sortir » la Guyane dans la catégorie des outre-mer qui nous assigne, nous stigmatise et nous relègue, en raison de la construction politique et l'ordre social que ce mot induit.

Cette première phase a donné lieu à une séance de concertation, place Beauvau, le 19 octobre 2022, entre Gérald DARMANIN, ministre de l'Intérieur et des outre-mer, et Jean François CARENCO, ministre délégué chargé des Outre me et une délégation Guyanaise désormais instituée par la résolution n° Congrès 2023-11.

Elle s'est traduite par un compte rendu signé par les ministres et par Gabriel SERVILLE, Président de

la Collectivité territoriale de Guyane, qui prévoit une feuille de route sur un cycle de discussions sur l'évolution institutionnelle de la Guyane.

Cette concertation n'a pas eu de suite, à ce stade.

Notre demande, en raison de la méthode qui a prévalu, s'inscrit dans un temps long, que nous devons assumer collectivement.

Le document d'orientation est l'aboutissement des travaux préparatoires qui ont nécessité 25 Copil, 4 Congrès (26 mars 2022, 13 mai 2023, 02 décembre 2023, 13 avril 2024) ,4 assemblées plénières de la CTG (27 avril 2022, 22 juin 2023, 21 décembre 2023, 30 mai 2024), et 4 assemblées plénières du CESESEG et ont donné lieu à des dialogues francs et directs, et parfois vifs, à des concessions, et à des compromis.

Il exprime l'affirmation de la volonté politique des partis politiques, du corps social, et des élus de Guyane sur une demande d'autonomie de la Guyane dans la République.

Nous sommes parvenus à un texte qui ne constitue qu'une étape. Nous avons souhaité, toutefois, placer notre processus dans une perspective historique.

Ainsi, le document d'orientation rassemble les textes des résolutions du Congrès des élus de Guyane et des délibérations de l'assemblée de la Collectivité territoriale de Guyane, adoptées conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, dans un ordre logique. Il comporte une présentation inédite par des liens hypertextes qui renvoient aux documents sourcés ou référencés, afin de lui conférer une perspective historique, un caractère didactique et être également un outil de connaissance et d'information.

Il a également vocation à constituer le socle de la stratégie de communication pour être déployé, dans le cadre d'un marché, auprès de la population.

Il est impératif, en effet, qu'il soit appréhendé, compris et analysé, afin de permettre son appropriation et forger les consciences.

Ce document, en tant qu'il formalise l'affirmation de la volonté politique sur l'évolution institutionnelle de la Guyane, constitue également le texte de référence pour la concertation avec le Gouvernement, selon des modalités qui seront établies.

L'objectif recherché de l'autonomie dépendra de notre capacité à nous rassembler sur les thématiques développées et les faire vivre, pour placer la Guyane sur le chemin de son émancipation.

III.- De l'utilisation des possibilités offertes par l'article 73 de la Constitution à la suite à la demande du Président de la République

1.- La Guyane est une collectivité territoriale de l'article 73 de la Constitution relevant du principe de l'assimilation et de l'identité législative.

La révision constitutionnelle de 2003 a entendu redéfinir le cadre constitutionnel devenu « inadapté » de l'article 73, afin de mieux le rapprocher des réalités statutaires ultramarines et des aspirations exprimées à la suite la loi du 13 décembre 2000 d'orientation de l'outre-mer (LOOM).

Article 73

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.

Ces règles ne peuvent porter sur 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.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxièmes et troisièmes alinéas sont décidés, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

2.- Suite à la demande exprimée par les élus de Guyane réunis en Congrès en 2009, sur une évolution institutionnelle vers l'autonomie dans le cadre de l'article 74 de la Constitution en application de l'article 72-4, les électeurs de Guyane, lors de la consultation organisée par le Gouvernement en janvier 2010, ont fait le choix d'une collectivité unique se substituant au département et à la région régie par l'article 73, **en application du dernier alinéa de cet article.**

La loi du 27 juillet 2011 a créé la collectivité territoriale de Guyane (CTG) et ce changement de statut est devenu effectif en mars 2015. Selon l'article L. 7111-1 du Code général des collectivités locales, la CTG exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières.

Il ne s'agit, dans les faits, que d'une simple réorganisation de ces institutions et de leur fonctionnement n'entraînant aucune modification sur le régime législatif d'assimilation qui régit les lois et les règlements applicables sur le territoire de la Guyane. La collectivité territoriale de Guyane, ainsi créée, ne dispose pas véritablement d'un « *statut* » puisque son organisation relève de la loi ordinaire.

3.- L'appréciation de l'apport de cette réorganisation institutionnelle, qui a mis cinq années à aboutir, perçue comme une mesure de simplification administrative et de clarification de la gouvernance et susceptible de générer des économies d'échelle, demeure malgré tout contrasté.

Cette simplification administrative n'a pas fait la preuve de son efficacité, en raison de l'absence de clarification dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, et entre les collectivités elles-mêmes. En l'absence de cette clarification, il arrive que des politiques publiques soient bloquées du fait d'une trop grande complexité, le ministère des outre-mer ne semblant pas lui-même parfois en mesure de démêler l'enchevêtrement des compétences.

4.- La nouvelle architecture de l'article 73 prévoit, par ailleurs, de conférer à la Guyane la faculté d'adaptation de la norme pour tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières de la Guyane.

Ainsi, **en vertu de l'alinéa 2** de cet article, la Collectivité territoriale de Guyane peut être habilitée à adapter les normes nationales dans leurs domaines de compétence.

L'alinéa 3 de ce même article prévoit que la Collectivité territoriale de Guyane peut être habilitée à fixer elles-mêmes les règles applicables sur le territoire de la Guyane dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Il s'agit donc de la reconnaissance d'une forme de « pouvoir normatif délégué », mais pas transféré.

L'habilitation est accordée à la demande de la collectivité. Selon qu'elle intervienne dans le domaine de la loi ou du règlement, l'habilitation est alors accordée par voie législative ou règlementaire. Le délai de validité de l'habilitation avait initialement été fixé à deux ans. Depuis l'adoption de la loi organique du 27 juillet 2011, l'habilitation est accordée jusqu'à l'expiration du mandat de l'assemblée qui en a fait la demande et renouvelable une fois.

5.- Les travaux conduits par la délégation sénatoriale outre-mer sur la différenciation territoriale outre-mer, dit MAGRAS, en septembre 2020, auxquelles ont participé les sénateurs Antoine KARAM et Georges PATIENT, ont fortement contribué à alerter le Sénat et le Gouvernement sur les failles de cette capacité d'adaptation, qui la rendent inopérante.

La mission de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur l'évolution institutionnelle des outre-mer, à laquelle ont participé les sénateurs Marie Laure PHINERA et Georges PATIENT, a confirmé, sans ambiguïté, dans son rapport de février 2023, les principaux constats faits par le rapport précité de Michel MAGRAS.

6.- Ce constat peut également être généralisé à l'ensemble de l'action publique.

Ces travaux ont en commun mis en évidence combien l'efficience des politiques publiques avait pu être mise à mal par défaut d'adaptation de la gouvernance nationale aux réalités locales, s'ajoutant à l'inadaptation récurrente des règles applicables.

Le traitement indifférencié des outre-mer de la norme a eu pour corollaire une forme d'indifférence de la part de l'État, de manière générale encore aujourd'hui, l'outre-mer reste à l'écart de sujets simplement évoqués par les hautes autorités de la République sans réelle volonté de s'atteler à régler des problématiques à la fois profondes et récurrentes sur notre territoire.

Les rapporteurs de ces deux rapports ont rappelé que l'inadaptation des normes pouvait être source de renchérissement et être paralysante,

dans le domaine du BTP notamment. Les deux documents confirment que la réflexion sur le principe d'adaptation n'est pas détachable de l'enjeu du développement des outre-mer.

Ce n'est pas faire injure à l'État - central ou déconcentré - que d'admettre qu'il a pu prendre de mauvaises décisions qui se sont traduites par des politiques publiques inefficientes, voire contre-productives outre-mer, soit parce qu'il n'était pas le mieux placé pour les prendre, soit parce qu'il les a prises sans concertation avec les élus de ces territoires.

Une norme uniforme, souvent rigide, supprime, par ailleurs, toute marge de manœuvre aux collectivités qui ont besoin de souplesse surtout compte tenu de leur éloignement.

7.- Par ailleurs, nombreux sont encore les textes législatifs qui renvoient aux ordonnances le soin d'adapter les dispositions aux outre-mer. Cette méthode a le double désavantage de priver la représentation nationale d'un véritable débat et d'une prise en compte à part entière des outre-mer dans la réflexion nationale en plus de différer dans le temps l'application des mesures.

8.- Les rapports du Senat font état d'un consensus sur les failles de la fabrique de la norme dans les Outre-mer

Ils constatent que des lois et décrets nationaux peinent à intégrer la dimension ultramarine et la disparité des territoires et se rejoignent sur le constat d'une adaptation insuffisante des politiques publiques aux spécificités de chaque territoire ultramarin.

Cette inadaptation concerne aussi bien la conduite des politiques publiques que le cadre normatif. Il y a aussi consensus sur le constat de la faible efficacité de plusieurs dispositifs en vigueur censés justement permettre une meilleure adaptation des politiques publiques.

L'adaptation des lois et règlements dans les outre-mer est une faculté offerte par la Constitution. Mais elle n'est pas un réflexe, encore moins une obligation.

Ainsi, deux textes récents ont fait l'impasse sur nos territoires : la loi du 16 août 2022 portant sur des mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

9.- Les habilitations de l'article 73 de la Constitution sont un parcours du combattant.

Les failles de la procédure d'habilitation prévue par les alinéas 2 et 3 de l'article 73 de la Constitution font l'objet d'un consensus de la part des exécutifs des collectivités concernés des Outre-mer sur leur caractère inopérant.

L'habilitation est inopérante pour plusieurs raisons :

- Si elle traduit la reconnaissance d'un « pouvoir législatif local », l'habilitation ne remet pas en cause l'unité du pouvoir normatif national, condition du respect du caractère indivisible de la République.
- L'habilitation est accordée pour une durée ne pouvant aller au-delà du renouvellement de l'assemblée délibérante. Si la loi ou le décret en Conseil d'Etat, le prévoit, l'habilitation peut être prorogée de droit une fois.
- L'adaptation n'est pas assortie de ressources financières correspondantes.
- C'est toujours à l'Etat, au Parlement ou au Gouvernement, selon la nature de l'habilitation, qu'il revient d'autoriser et de préciser l'objet et la durée ainsi que les caractéristiques des catégories de collectivités pouvant bénéficier de l'habilitation.

- Ce pouvoir local est également placé sous un étroit contrôle de l'État : qu'elles dérogent à la loi ou au règlement, les règles adoptées demeurent des actes administratifs soumis au contrôle de légalité, le préfet pouvant même assortir son déféré devant le Conseil d'Etat, d'une demande de suspension qui prive l'acte de son caractère exécutoire pendant un délai maximum de 3 *mois (si la juridiction administrative n'a pas statué).*

- A ces précautions, s'ajoute une limite constitutionnelle essentielle : l'habilitation ne peut en effet être mise en œuvre lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ni porter sur l'une des matières mentionnées au 4ème alinéa de l'article 73 *(nationalité , droits civiques , garanties des libertés publiques, état et capacité des personnes , organisation de la justice , droit pénal, procédure pénale politique étrangère, défense , sécurité et ordre publics, monnaie , crédit et changes , droit électoral*).

Cette procédure n'a jamais abouti outre-mer, à l'exception de la Martinique dans le transport au bout de 10 ans, et la Guadeloupe qui a dû supporter la charge financière pour une habilitation dans le domaine de l'énergie d'environ 4 millions d'euros.

S'agissant de la Guyane, le Président de la République a émis, lors de son interview, le 26 mars 2024, sur la chaine publique Guyane 1ére, une contre vérité en indiquant qu'il n'y avait pas de demandes d'habilitations émanant de la Guyane. Il aurait dû être informé, en effet, que deux demandes d'habilitations ont été transmis en 2011 et 2012 par la Région Guyane, et ont fait de publication au Journal officiel de la République française :

- Délibération n° 32 du 20 juin 2011 *relative à une demande d'habilitation législative en application des dispositions de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution pour l'adaptation en Guyane des dispositions de la loi no 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles et de l'article 1599 quinquies B du code général des impôts, ainsi que ses textes d'application, en particulier l'annexe IV du même code.*

- Délibération n° 003673 du 21 décembre 2012 *relatif à une demande d'habilitation du conseil régional de la Guyane sur le fondement de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution et des articles LO 4435-1 et suivants du code général des collectivités territoriales aux fins de fixer spécifiquement pour le territoire de la Guyane des règles sur l'accès aux ressources biologiques, aux connaissances traditionnelles associées et sur le portage juste et équitable découlant de leur utilisation.*

Ces deux demandes ont été récusé par le Gouvernement.

10.- Ces difficultés et désillusions découragent les autres collectivités de tenter de recourir à la procédure d'habilitation

La procédure des habilitations souffre d'un profond discrédit et n'apparaît plus comme un outil sérieux et opérationnel de différenciation, en raison de la lourdeur du processus et de l'expertise technique requises en amont qui rendent difficile la mise en œuvre de ce dispositif.

Serge Letchimy, président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique, ne dit pas autre chose, alors même qu'il est sans doute le responsable ultramarin qui a le plus persévéré dans le recours à cet outil *: « Je suis personnellement convaincu que nous sommes au bout de la possibilité d'obtenir par nous-mêmes une habilitation. Devoir attendre 6 mois ou 1 an pour renouveler une habilitation en cours s'apparente selon moi à du « bricolage » ».*

Cette procédure qui s'inscrit dans le cadre de l'article 73, s'apparente, donc à un marché de dupes, et ne correspond à notre demande d'autonomie hors de l'article 73. Ce que nous voulons, c'est bien un pouvoir normatif transféré dans le cadre de nouvelles compétences, et non pas un pouvoir normatif délégué aléatoire et limité.

11.- De même, la faculté d'adaptation à la main du Gouvernement résultant de la consultation des collectivités**, en amont de l'adoptio**n des textes réglementaires ou législatifs, en application du 1er alinéa est unanimement considéré comme un exercice purement formel.

Les demandes d'avis sont sollicitées à un stade très avancé de l'élaboration des textes et les délais accordés pour répondre sont trop courts pour des sujets complexes. Quant à la prise en compte des avis, elle serait quasi-nulle.

J'ai, à ce titre, eu l'occasion de citer l'exemple du code minier : « *la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dans son article 81, a autorisé le Gouvernement à prendre des ordonnances pour réformer le code minier. Par courrier du 4 mars 2022, le préfet de la région de Guyane a saisi la collectivité territoriale d'une demande d'avis. Cette demande concerne plusieurs ordonnances et décrets. L'avis de la collectivité devait être émis avant le 4 avril 2022, soit un mois après le courrier de demande d'avis, ce qui est matériellement impossible. Nous avons*

répondu le 30 mars 2022, mais entre le courrier et l'avis rendu, ce fut un réel parcours du combattant. Deux ordonnances intéressaient particulièrement la Guyane, à savoir l'ordonnance relative aux fondements juridiques, aux objectifs du code minier français et aux conditions d'attribution des demandes de titres miniers (la Guyane étant un territoire minier), et l'ordonnance DROM. La collectivité a adopté une délibération le 30 mars 2022, dans laquelle elle a émis des avis défavorables. Cependant, aucune des observations de la collectivité n'a été retenue ».

12.- Les dispositions de l'article 73 demeurent rigides, **à l'usage**. Surtout, ses marges de manœuvre pour adapter les politiques localement sont restreintes et dépendent des feux verts de Paris.

Les facultés récentes données aux préfets pour déroger à certaines réglementations, dans des conditions précises, ne seraient pas ou peu utilisées *(Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet*.

13.- Pour toutes ces raisons, au-delà des critiques sur la relation entre l'État et les outre-mer français et la capacité de la République à adapter les politiques aux réalités plurielles de ces territoires, il se dégage le sentiment profond d'être arrivé au bout d'un système, sur tous les plans : économique, social, culturel, relationnel, de gouvernance, de démocratie.

Nous ne sommes pas uniquement entrés, depuis 1946, dans une assimilation qui va nous perdre. Nous observons la fin d'une conscience politique collective, créée par un système qui donne le sentiment de vouloir tout faire, mais dont les attitudes et postures du pouvoir sont étriquées, voire, paternalistes ou condescendantes.

Les « bienfaits » de cette départementalisation ont montré leurs limites en termes de bonnes applications des politiques publiques.

Le président de la République a affirmé, dès le départ, que la question de l'évolution statutaire n'était pas une question taboue. Il a également considéré que nous étions arrivés au terme d'un cycle et qu'il faudrait changer de logiciel, car l'actuel est devenu caduc. Sans nier le bilan globalement contrasté de la départementalisation, qui a permis aux DROM d'accomplir des progrès majeurs en termes d'espérance de vie, d'éducation, de formation, d'infrastructures, le système ne parvient pas à créer un développement économique réel.

Le regime départemental a généré un « mal développement » et la population qui se reconnait de moins en moins dans les décisions prises à l'échelon national.

14.- Les propos du Président de la République, 26 mars 2024, sur la chaine publique Guyane 1ére, sur la question de l'habilitation de l'article 73 de la Constitution, sont donc déconnectées de la réalité du terrain et s'apparentent à une manœuvre politicienne. Cette procédure est à l'usage un marché de dupes et ne comportant que des verrous institutionnels, unanimement reconnus par leurs utilisateurs et par deux rapports du Sénat.

Les transferts de compétences et de capacité normative endogène constituent dès lors le moyen de pallier cette insuffisance d'intérêt dommageable à l'efficacité des politiques publiques outre-mer. La définition des politiques publiques au plus près des territoires est considérée par les exécutifs comme essentielle dans de nombreux domaines leviers de développement.

III.- Pour autant, des propos prononcés par le Président de la République, à cette occasion, ouvrent des perspectives sur l'évolution institutionnelle vers l'autonomie de la Guyane, dans le cadre d'un cycle de discussions sur une durée de 6 mois.

Il a ainsi indiqué, **je cite :**

« *Je dis que l'on se donne 4 mois en regardant ensemble sur quoi les règles existantes dans la Constitution ne permettent pas de répondre au projet qu'on porte et à ce moment-là, s'il y a un projet qui suppose une réforme de la Constitution, moi j'y suis tout à fait prêt.*

Je dis simplement il faut qu'il soit pensé, conçu, ensemble et ensuite, il faut qu'il donne lieu à un débat en Guyane et que l'ensemble des forces politiques fasse consensus, que la population s'y retrouve.

Il ajoute *:*

Si on considère que ça répond à ce dont on a besoin, je serai à vos côtés pour le présenter au Congrès (… de Versailles).

Les résolutions adoptées par le Congrès des élus de Guyane répondent à ces critères.

Nous avons placé notre demande en dehors de l'article 73, dont il est constant qu'il relève du regime de l'assimilation et de l'identité législative.

IV.- Il est important de souligner que le document d'orientations sur l'évolution institutionnelle n'est pas un projet politique, ni un projet de développement économique.

Il a vocation à proposer l'évolution du cadre institutionnel actuel autour de trois piliers permettant d'une part, de disposer de capacités à adapter les normes aux spécificités de la Guyane, dans le cadre de compétences transférées, d'autre part de disposer de ressources financières résultant de transfert concomitant des charges relevant des compétences transférées, et par ailleurs d'une autonomie fiscale provenant des recettes directes et indirectes.

Il a également pour objectif la mise en place d'une nouvelle gouvernance incluant la prise en compte de la représentation autochtone et bushinengue.

Il est donc essentiel de rappeler que le projet politique et économique découlera des orientations et du programme qui seront mises en œuvre par les forces politiques qui seront conduits, à l'issue d'élections, à gouverner le territoire autonome.

V.- Pour la suite, nous devons poursuivre les discussions engagées avec le ministre de l'Intérieur et des outre-mer sur la base notre demande unanime d'évolution vers l'autonomie. Je note que M. DARMANIN avait, lors de la rencontre du 19 octobre 2022, déclaré que notre demande était légitime.

Il convient aujourd'hui pour nous tous de respecter notre engagement sur les objectifs que nous sommes assignés dans le cadre de notre projet, et de poursuivre les discussions dans le cadre fixé par le Président de la République.

Ces objectifs sont clairs :

- en premier lieu : aboutir à un accord avec le Gouvernement sur des écritures constitutionnelles qui prévoient d'inscrire la Guyane et ses particularités dans la Constitution ;
- en deuxième lieu, doter la Guyane d'un statut particulier d'autonomie ;
- en troisième lieu, renvoyer, après concertation, à un projet de loi organique les modalités d'application du statut particulier de la Guyane, précisant, notamment, la reconnaissance de nos spécificités, le pouvoir de production de normes dans les domaines relevant des compétences de la Collectivité autonome, la possibilité de déroger à la règle nationale par des dispositions particulières dans la loi, par application du principe de la spécialité législative.

La Commission spéciale instituée par le Congrès sera chargée d'examiner les modalités de notre stratégie de concertation avec le Gouvernement, dont l'objectif est d'aboutir à une proposition d'écritures constitutionnelles qui doivent préfigurer les contours du statut d'autonomie de la Guyane, qui devrait faire l'objet d'un projet de loi constitutionnelle, et subséquemment du projet de loi organique qui sera soumis à la consultation populaire, le moment venu.

Je souhaite rendre un vibrant hommage au Président de la Région Antoine KARAM et aux Présidents du Conseil général, Joseph HO TEN YOU, et Alain TIEN LONG, qui par leur engagement militant et leur implication, avec les élus à leur côté, ont conduit, avec détermination, les deux processus à portée historique de 1998- 2001 et 2008-2009, sur l'évolution institutionnelle de la Guyane.

Notre processus s'inscrit dans la continuité du chemin qu'ils ont tracé et du projet Guyane porté par le Front.

Je souhaite que leurs efforts et leur combat n'auront pas été vains.

Gabriel SERVILLE
Président de la Collectivité territoriale de Guyane

PRÉAMBULE

Création - Résolution n° Congrès - 2023- 3 du 13 mai 2023

Il y a de cela 5000 ans, les premiers habitants de la Guyane, à l'origine des civilisations amérindiennes, sont arrivés d'Asie orientale après avoir franchi le détroit de Behring.

Lorsqu'au cours de la seconde moitié du 17e siècle, le royaume de France réussit à prendre définitivement possession de la Guyane, il s'approprie un vaste territoire habité par une population autochtone, désignée aujourd'hui sous le terme d'Amérindiens. Elle est alors estimée à environ 30 000 individus.

Cependant, la doctrine de la « terra nullius » développée par les juristes européens, justifie la colonisation par les Français qui dépossèdent la population autochtone de leurs terres et la repoussent dans l'intérieur. Mais les colons français installés dans la colonie de la Guyane sont peu nombreux et échouent à constituer les plantations qui ont fait la fortune des Antilles françaises dont la grande colonie de Saint-Domingue. Vue de Paris, la colonie de la Guyane végète faute d'un nombre suffisant d'esclaves africains sur les habitations. Elle est confrontée, par ailleurs, aux conséquences des guerres qui ont opposé à la fin du 18ème siècle, les esclaves révoltés du Surinam aux Provinces Unies ; Ainsi les Ndjuka contrôlent la haute vallée du Maroni, tandis que les Boni se sont repliés sur les rives françaises du Maroni.

A Paris on envisage alors l'abandon du concept de colonie esclavagiste, au profit d'une colonie peuplée essentiellement d'européens. Au cours de la seconde moitié du 18e siècle, l'expédition de Kourou qui conduit en Guyane quelque 12000 hommes, femmes et enfants, ainsi que les déportations d'hommes politiques à Sinnamary et de prêtres réfractaires à Counamama débouchent sur de meurtriers échecs.

La politique de peuplement de la Guyane s'oriente, dès lors, vers l'introduction d'une main-d'œuvre gratuite d'origine africaine. L'abolition de l'esclavage par le décret du 27 avril 1848 s'accompagne de la désertion des habitations par les nouveaux libres (13 100 en 1848). L'insuffisance de main-d'œuvre nécessite alors le recours à une immigration organisée : au cours de la seconde moitié du 19e siècle et de la première moitié du 20e, des milliers d'engagés venus d'Afrique subsaharienne, de Madère, de l'Inde et de la Chine travaillent sur les habitations de la colonie, tandis que des orpailleurs venus des Antilles britanniques et françaises, du Brésil et du Surinam gagnent l'intérieur du territoire à la recherche de l'or. La création et l'expansion du bagne de la Guyane participent aux tentatives de peuplement -développement avec ses déportés, ses transportés et ses relégués. Au total, de 1850 à 1938, la population pénale dirigée vers la Guyane a compté 68 000 personnes.

La colonisation de la Guyane apparait ainsi comme une tragédie nourrie par l'échec récurrent des stratégies de mise en valeur du territoire. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, et à l'aube de l'application de la loi du 19 mars 1946, la Guyane ne compte que 28 506 habitants sur un vaste territoire de 84 000 km2. Cette donnée chiffrée signe dans l'esprit des guyanais la détresse économique du pays.

Ce contexte a largement pesé à partir des années 1870 dans la revendication de la départementalisation de la colonie de la Guyane ; il s'agit d'une aspiration fondamentale formulée en leur qualité de citoyens français que sont les afro-descendants depuis 1848. Leurs représentants élus portaient alors un projet de société qui visait le peuplement du pays, la diversification de la production et l'élévation du niveau de vie des habitants sur le littoral comme dans l'intérieur, à l'image de la situation économique et sociale des départements du

territoire métropolitain. Mais 77 ans plus tard, la Guyane est toujours le département d'outre-mer le plus pauvre après Mayotte. 77 ans plus tard, le désenclavement des communes de l'intérieur est toujours à l'agenda politique. 77 ans plus tard, 90% du territoire appartient encore à l'État. Les défis auxquels la Guyane doit faire face sont de nature structurelle. Elle ne pourra les relever ni facilement ni rapidement. Ces défis appellent la mobilisation à long terme des moyens de l'État, ainsi que celle des ressources naturelles et humaines du territoire.

Le choc de la colonisation a conduit à la déstructuration de l'ordre social et politique des peuples autochtones. Ceux-ci ont été dépossédés par les Européens de la plus grande partie de leurs terres. Leur culture et leur identité ont été dévalués et niés. Il convient de reconnaître et de réparer les maux du passé et faire mémoire de cette période douloureuse. Par ailleurs, les flux migratoires massifs des années 70/80 et ceux plus récents des années 2010 ont bouleversé les données démographiques et culturelles de la société guyanaise. Ces flux ont certes été appelés par les besoins en travailleurs des grands chantiers, dont celui du Centre spatial Guyanais. Mais ils ont entraîné une recomposition significative de la population guyanaise, dont le multiculturalisme et le multilinguisme constituent des données sociétales essentielles. Plus que jamais, il est nécessaire de travailler à la construction ou à l'approfondissement d'une identité guyanaise qui repose sur la connaissance de l'histoire. Non seulement de celle de la France, mais également de celle des peuples autochtones, comme de celle de la colonisation, ainsi que de celle des flux migratoires récents.

Aujourd'hui comme hier, la relation de la Guyane avec la métropole se caractérise par l'uniformisation et l'unilatéralisme. Il est évident que l'action de l'État en Guyane est inadaptée et doit être transformée. **A l'heure où le président de la République se dit prêt à inscrire des évolutions dans son projet de réforme constitutionnelle,** le temps est venu d'initier une dynamique nouvelle fondée sur le partage des responsabilités et la recherche du consensus et du dialogue avec l'État.

C'est pourquoi la Guyane a décidé d'explorer une autre voie que l'assimilation à l'œuvre depuis 1946. L'inscription de la Guyane dans la Constitution en tant que collectivité autonome à statut particulier, est le moyen choisi par le Congrès des élus, le 26 mars 2022. **Ce statut d'autonomie, tel qu'il est pensé par les élus, ne signifie nullement la sortie de la Guyane de la République française,** mais son insertion dans la Constitution pour tenir compte de ses singularités au sein de l'ensemble géographique sud-Américain. La mise en œuvre de ce statut d'autonomie suppose une révision constitutionnelle et l'adoption d'une loi organique définissant le statut de la Guyane. Pour réussir, cette démarche doit s'inscrire dans une logique de co-construction avec l'État, formalisée par un projet d'Accord sur l'avenir institutionnel de la Guyane **reconnaissant à la nouvelle collectivité, le droit d'adopter ses propres règles dans quelques matières déterminantes pour le développement local,** selon les valeurs et les principes suivants : **la solidarité pour construire ensemble une communauté d'avenir partagée, l'égalité pour assurer l'égalité des droits et des chances pour tous les enfants du pays, la dignité pour assurer les besoins vitaux de la personne humaine . L'altérité pour fonder le lien social et l'être-en commun. La progressivité des compétences pour accompagner l'autonomie de la Guyane.**

Aujourd'hui, il est temps de nous projeter résolument vers un nouvel horizon : Dans cette perspective le choix d'un cadre politique innovant est la condition sine qua non pour améliorer la gouvernance locale et répondre aux préoccupations quotidiennes des guyanais.

Cet avenir commun partagé prend forme dans le document d'orientations ci-dessous.

LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL

Création - Résolution n° Congrès - 2023- 4 du 13 mai 2023

I.1. LA RÉALITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Plus de 5 ans après le mouvement social qui a paralysé la Guyane pendant 2 mois, en mars- avril 2017, notre territoire demeure en effet enlisé dans une situation économique, sanitaire et sociale ainsi que sécuritaire inquiétante.

- Le chômage est deux fois supérieur au taux national et s'établit à 13,4 % en 2021 (BIT) ;
- La croissance économique est insuffisante pour faire face au boom démographique résultant notamment d'une très forte immigration anarchique ;
- Elle est inférieure à 2% sur les cinq dernières années, alors que la croissance démographique dépasse les 3% ;
- Des écarts de prix importants (INSEE) ;
- Une délinquance plus marquée (ministère de l'Intérieur) ;
- Une immigration clandestine non maîtrisée et incontrôlée ;
- Le niveau de richesse par habitant de la Guyane (15 659 €/habitant en 2021) est systématiquement inférieur au PIB par habitant national (34 100 €) ; l'écart atteint 45,9 %. Le PIB par habitant de la Guyane est donc moins de la moitié de celui de l'hexagone.

Le taux de pauvreté qui indique le pourcentage des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60% du revenu médian local, s'établit à 44 % en Guyane, contre 14,3% dans l'hexagone. Ce chiffre ne reflète d'ailleurs pas la réalité exacte, puisque l'INSEE l'établit dans les territoires ultra-marins en référence au revenu médian local, et non au revenu médian national ; si tel était le cas le taux de pauvreté atteindrait 53 % en Guyane ;

7,9% de la population bénéficie du RSA, contre 4,3% dans l'hexagone ;

La fourniture d'énergie en Guyane est principalement couverte par des importations d'hydrocarbures.

Carence de l'habitat social : fort taux d'habitat insalubre pour beaucoup dû à une stratégie d'accueil défaillante face à une forte immigration non contrôlée.

Carence des services publics dans des communes de l'intérieur du territoire

Faiblesse manifeste des équipements de santé publique (2,8 lits d'hôpitaux/1000 habitants, contre 4,07 dans l'hexagone ; la mortalité infantile frappe 11,7/1000 enfants en Guyane contre 3,6/1000 au niveau national.

Pourtant tous les observateurs extérieurs s'accordent à reconnaitre les atouts du seul territoire continental ultra marin.

La Guyane dispose, en effet, d'importantes ressources naturelles notamment minières, biologiques, halieutiques, énergétiques conférant à l'économie locale un indéniable potentiel de développement.

Il est insupportable qu'au sein de chacun des territoires ultra-marins, les inégalités soient plus fortes qu'ailleurs sur le territoire national.

- Le rapport inter-décile qui mesure combien de fois les 10% des plus riches reçoivent plus que 10% des plus pauvres, est 10,7% en Guyane, contre 3,6% dans l'hexagone.

- Le coefficient de Gini utilisé par les Nations Unies pour mesurer les inégalités au sein d'une population (et où 0 correspond à une situation d'égalité parfaite, et 1 à la configuration la plus inégalitaire possible), se situe à 0,42 en Guyane, contre 0,29 dans l'hexagone.

Ces inégalités constituent un frein puissant à la croissance, et sont génératrices d'insécurité, comme le souligne l'économiste Sudrie dans une étude publiée en 2012 sur les territoires ultra-marins : **« elles réduisent l'efficacité des politiques publiques ; elles rongent aussi le corps social en affaiblissant les solidarités et en bridant le développement humain. Les pays et les territoires les plus inégalitaires sont aussi ceux où les performances éducatives, sanitaires et sociales sont les plus mauvaises ».**

C'est bien le constat d'un modèle économique déficient qui ne parvient plus ou n'a pas la volonté de combler les retards et offrir des perspectives durables de développement et de création de richesse qu'il faut aujourd'hui dresser, s'agissant des politiques publiques nationales à l'égard de la Guyane.

Le Plan Vert annoncé en 1975 par Jacques CHIRAC Premier ministre, et Olivier STIRN Secrétaire d'État aux DOM-TOM est l'illustration même de tous les projets de développement de la Guyane « morts nés ou avortés ». Son programme décliné en Conseil restreint le 21 juillet 1975, intégrait a: les infrastructures routières, le développement agricole et forestier, le développement de la pêche, l'industrie papetière et forestière, les mines. Toutes ces mesures ne devaient constituer que le coup d'envoi d'une vaste opération de développement de la Guyane, et avaient vocation à être complétées par plusieurs autres en vue de parvenir à une concentration des moyens administratifs et financiers. Globalement le Plan Vert a été un échec, car les objectifs de développement annoncés n'ont pas vu un début d'exécution, ou n'ont pas été atteints dans la plupart des secteurs.

Notre territoire demeure en effet confronté à d'importants défis.

I.2. LA GUYANE, ENTRE UNE RÉPONSE INSTITUTIONNELLE SOUHAITÉE LOCALEMENT, ET UNE RÉPONSE INSTITUTIONNELLE IMPOSÉE PAR L'ÉTAT

Après le régime post-colonial, la faillite du régime d'assimilation et les espoirs déçus de la décentralisation, les guyanais entendent proposer un autre modèle institutionnel pour répondre aux besoins du pays et de ses habitants.

La manifestation permanente, depuis 1958, de cette volonté, au regard notamment des difficultés d'application des dispositions législatives et réglementaires inadaptées aux réalités locales, a donné lieu à de nombreuses propositions de réforme institutionnelle, émanant de la classe politique guyanaise.

janvier 1959 — Projet pour la création d'une collectivité territoriale appelée « région guyanaise » jouissant d'une autonomie interne (présenté par l'UPG) ;

mai 1959 — Proposition d'un projet sommaire de statut spécial de la Guyane, dans ou hors cadre départemental (présenté par Justin Catayée) ;

avril 1961 — Proposition de loi du PSG sur un statut spécial pour la Guyane bénéficiant d'une autonomie de gestion ;

avril 1961 — Déclaration du Front Guyanais - Création Region autonome

17 février 1972 — Proposition de loi du conseil général présidé par Léopold HEDER relative à l'organisation de la Guyane, en réaction à la création de la Région, établissement public.

1981 — Dans l'opportunité de la décentralisation, proposition par les parlementaires CASTOR et TARCY, d'une proposition de loi pour un statut particulier avec une certaine autonomie et une assemblée unique dans le cadre de l'article 72 de la Constitution.

août 1992 — Proposition par le PSG d'un statut particulier appelé « nouveau statut politico administratif de la Guyane », compromis entre le statut des régions d'outre-mer de 1982, et celui de la Corse résultant de la loi du 13 mai 1991.

janvier 1998 — Rapport final des états généraux de la Guyane

27 janvier 1999 — Proposition de loi de M. Léon BERTRAND, député, tendant à la création de deux départements en Guyane.

27 février 1999

Adoption par le premier Congrès des élus régionaux et départementaux de la Guyane, co presidé par Antoine KARAM et André LECANTE, du document d'orientation d'un Pacte de développement de la Guyane proposant la création d'une Collectivité Unique dotée de l'autonomie.

1ER décembre 1999

Signature de la déclaration de Basse Terre par Lucette MICHAUX CHEVRY, Présidente du Conseil régional de la Guadeloupe, Alfred MARIE JEANNE, Président du Conseil régional de la Martinique, et Antoine KARAM, Président du Conseil régional de la Guyane, proposant la création d'un nouveau statut de Région d'outre-mer, par voie législative ou constitutionnelle.

janvier 2001

La proposition de loi constitutionnelle déposée par le sénateur Georges OTHILY, en janvier 2001, prévoyant de transformer la Guyane en un pays d'outre-mer dont l'assemblée délibérante serait habilitée à prendre des « lois du pays » soumises au contrôle du Conseil constitutionnel avant leur publication et définissant une citoyenneté guyanaise autorisant les discriminations positives. A ce titre, il proposait de rétablir l'article 78 de la Constitution abrogé par la loi constitutionnelle du 4 août 1995 et de le consacrer à la Guyane.

29 juin 2001

Adoption par le Congrès des élus régionaux et départementaux, co-presidé par Antoine KARAM et Joseph HO TEN YOU du projet d'accord relatif à l'avenir de la Guyane proposant la création d'une nouvelle Collectivité territoriale dotée de l'autonomie, ainsi que des mesures de rattrapage et d'accompagnement.

Projet de statut résultant de la démarche des « Etats Généraux » de 1997. C'est la première proposition d'évolution qui s'inscrit dans les nouvelles dispositions constitutionnelles de la réforme du 28 mars 2003 *(articles 72 à 74)*. Le projet de statut, adossé à un « document d'orientation sur l'avenir de la Guyane », a fait l'objet de nombreuses négociations avec le gouvernement, sur la base du projet d'accord sur l'avenir de la Guyane adopté par le **Congrès des élus départementaux et régionaux du 29 juin 2001.** Le gouvernement a néanmoins refusé de le soumettre à consultation.

Le projet statutaire de 2009 adopté par le Congrès des élus départementaux et régionaux de la Guyane, co-presidé par Antoine KARAM et Alain TIEN LONG. Le document d'orientation sur l'évolution institutionnelle de la Guyane adopté était celle d'une certaine autonomie, sur la base d'un document relatif aux fondements du projet de la société guyanaise, dans le cadre de l'article 74 assortie d'un programme exceptionnel d'investissements ; la décision du Président de la République d'organiser pour cette démarche une consultation populaire « à double détente » d'abord sur une évolution dans le cadre de l'article 74, puis en cas de réponse négative dans le cadre de l'article 73, semblait avoir pour objectif d'empêcher pour l'avenir toutes autres velléités d'évolution non octroyées par le pouvoir central.

2009

Suite à l'accord de Guyane du 21 avril 2017, le Protocole « Pou lagwiyann dékolé », publié au Journal officiel, a enregistré dans son dispositif la relance d'un nouveau processus d'évolution institutionnelle, par référence notamment au « projet d'accord sur l'avenir de la Guyane » du 29 juin 2001, et par extension au Projet Guyane du front Guyanais pour le changement déposée conjointement par Mylène MATHIEU et Gauthier HORTH.

avril 2017

Le projet d'amendement à la Constitution présenté par le député Gabriel SERVILLE visant à doter la Guyane d'un statut particulier d'autonomie par un nouvel article 74-2 C.

12 novembre 2018

juillet 2018

Ce nouveau processus ouvert en 2018, par la précédente mandature, a donné lieu, à un rapport final des états généraux, et un livre blanc des états généraux en 2018, et à l'adoption par le Congrès des élus de Guyane du 14 janvier 2020 de la résolution 2020-3 prévoyant :

- la saisine du Gouvernement sur un statut « sui generis » sur la base du Projet Guyane amendé
- la mise en place du groupe de travail Projet Guyane associant : des élus *(Parlementaires- Maires- EPCI- représentants de la société civile dont FRONT et KPLD- représentants des conseils consultatifs- conseillers territoriaux- Grand Conseil Coutumier)* ;
- le recours à une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) ;
- la tenue d'un Congrès exceptionnel avant la fin du 1er semestre 2020 ;
- la présentation tous les deux mois en assemblée plénière de la CTG de l'état d'avancement des travaux du groupe de travail.

I.3. LE BILAN CONTRASTÉ DE LA DÉPARTEMENTALISATION ET DE LA DÉCENTRALISATION

Cependant, l'État n'a pas su mettre en place des mécanismes juridiques réellement opérationnels dans les régimes constitutionnels de 1946 et de 1958 afin de permettre réellement l'adaptation des normes nationales à la « situation particulière » de la Guyane, ou mieux encore à ses « contraintes et caractéristiques particulières ».

Par ailleurs, en mettant en œuvre la décentralisation en 1982, le Gouvernement n'a pas choisi l'opportunité de la voie d'un statut particulier de la Guyane, qui aurait attesté déjà d'une volonté de différenciation.

I.3.1. Le principe de l'adaptation des normes depuis 1958.

Les textes spécifiques aux départements et régions d'outre-mer depuis 1958 ont été peu ou pas efficients ; ils n'avaient pas par ailleurs vocation à conduire vers une évolution institutionnelle.

Il en est ainsi du décret n°60-406 du 26 avril 1960 permettant la consultation des conseils généraux sur des projets de loi ou de décrets, et leur reconnaissant également un pouvoir d'initiative pour des propositions motivées par leur situation particulière.

Dans les années 1980, la loi n°82-1171 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation des régions avait prévu des dispositions similaires pour les conseils régionaux.

En pratique, les assemblées locales se contentaient souvent de prendre acte de la demande d'avis, n'ayant pas le temps d'instruire les dossiers, surtout si la consultation était assortie d'un délai d'urgence.

Il en est ainsi également des dispositions de l'article 73 de la Constitution *(alinéa 1à 4)* qui depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a institué un certain pouvoir législatif local par habilitation, peu évident néanmoins à mettre en œuvre, pour les raisons suivantes :

- Les règles adoptées ne peuvent porter sur des matières considérées comme régaliennes ;
- Lorsqu'une habilitation est adoptée elle n'est pas assortie de ressources financières correspondant à la dépense qu'elle engendrera ;

- Le dispositif comporte au surplus un pouvoir d'appréciation en opportunité de l'État, car la demande de la collectivité doit identifier les règles sur lesquelles elle porte, ainsi que le projet d'adaptation ;
- La durée de la procédure et l'absence de réponse de l'État constituent également des freins à l'action publique locale.

I.3.2. L'opportunité d'un statut particulier de la Guyane non pris en compte dans la mise en œuvre de la décentralisation en 1982.

La loi du 2 mars 1982 et celles qui l'ont suivie dans le processus de décentralisation, n'ont fait que transposer de façon quasi uniforme en Guyane, les principes applicables sur le territoire de l'hexagone, sans réellement tenir compte du contexte particulier dans lequel elles devaient s'appliquer.

Dans la continuité ce processus, le député Elie Castor et le sénateur Raymond Tarcy avaient pourtant saisi l'opportunité de la loi de décentralisation pour présenter sans succès une proposition de loi tendant à l'instauration d'une assemblée unique relevant de l'article 73.

La loi du 2 mars 1982 avait néanmoins prévu en son article 1er : *« En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant certaines de ces dispositions à la spécificité des collectivités concernées ».*

Ce processus d'adaptation a donné lieu, en 1982, à un projet de loi, dit Emmanuelli, présenté par le Gouvernement, qui devait permettre de confier également aux départements d'outre-mer les compétences régionales, avec une assemblée unique. Le Conseil Constitutionnel *(saisi par 109 sénateurs, 105 députés, et le Président du Sénat),* l'a jugé non conforme à la Constitution par décision 147 DC du 2 décembre 1982.

Il est à noter que la loi du 31 décembre 1982 a créé *(sans consultation de la population)* la région monodépartementale.

Cette dernière a été supprimée en 2015 et transformée en Collectivité Unique, *(après consultation de la population, non sur un projet, mais sur le seul choix de l'article 73 ou de l'article 74),* alors que le Congrès des élus départementaux et régionaux de Guyane s'était pourtant prononcé le 2 septembre 2009 pour un projet statutaire d'autonomie sur le fondement de l'article 74.

La Collectivité Unique mise en place en 2015, suite à la consultation populaire de janvier 2010, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution et qui fonctionne actuellement, n'est rien d'autre qu'un aménagement institutionnel d'opportunité qui depuis plus de sept ans n'a pu que montrer son incapacité organisationnelle et opérationnelle pour lui permettre de *« faire face avec plus de responsabilités à la gestion des problématiques guyanaises dans un contexte à l'évidence différent de celui de l'hexagone. »*

Ce constat illustre l'inadaptation de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 à une réalité incontournable mal prise en compte ou ignorée, celle de la diversité des particularismes des espaces ultra-marins.

La révision de 2003 s'inscrit en effet dans une démarche traditionnelle du pouvoir central de toujours exiger à sa convenance pour ses outre-mer certains modèles types de *« costume institutionnel, avec de temps en temps quelques retouches aux entournures, pour tenir compte de revendications locales, ou éventuellement de demandes d'adaptation de nouvelles normes nationales. »*

En mettant en évidence, avec lucidité, la nécessité d'une différenciation territoriale outre-mer, avec l'objectif d'un *« sur-mesure »,* transcendant le choix binaire, article 73 ou 74, la proposition de loi constitutionnelle du Sénat n°682 *(2019-2020- Rapport Magras)* pour le plein exercice des libertés locales, *(mais qui n'a pas abouti),* allait incontestablement dans le sens de revendications anciennes et réitérées, s'agissant de l'évolution institutionnelle de la Guyane.

Il est temps, en effet, qu'une telle orientation ait pour socle un regard nouveau du pouvoir central à l'égard de la relation de ses territoires ultra-marins dans la République, et en particulier, pour éviter que même un *« régime à la carte »* du point de vue institutionnel et des compétences, soit nécessairement intégré dans **« un moule commun »** pour des collectivités comparables, alors qu'à l'évidence ces territoires n'ont rien en commun à bien des égards.

Il faut, d'ailleurs, s'interroger sur la pertinence et la connotation de ce mot **« Outre-mer »,** dans une perspective historique.

Il convient de ne plus considérer l'outre-mer comme un ensemble de dépendances à connotation exotique, mais, comme des entités territoriales et géographiques distinctes, bien plus en raison de leurs atouts, de leurs potentialités, et de leur droit au bénéfice de services publics et d'aménagements comparables à ceux de l'hexagone tout en respectant leurs contraintes et caractéristiques particulières différentes, notamment pour l'application des normes nationales.

Les réalités de la Guyane ne sont ni celles de la Martinique, ni celles de la Guadeloupe, ni celles de la Réunion ou de Mayotte.

Ainsi, pour être effective, la différenciation de la Guyane pour la reconnaissance de son propre statut d'autonomie, doit être identifiée de façon spécifique dans la Constitution, avec notamment l'octroi d'un pouvoir législatif et réglementaire.

Dans ce contexte, le statut doit être un levier de développement.

I.4. LA NÉCESSAIRE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE POUR LA TRANSFORMATION DE LA GUYANE EN COLLECTIVITÉ TERRITORIALE AUTONOME

1.4.1. La question statutaire à l'épreuve des faits.

Le grand mouvement de contestation des guyanais en mars et avril 2017 est encore dans les mémoires et il s'intègre incontestablement avec toujours plus d'ampleur, dans la continuité de plusieurs mouvements plus anciens pour des revendications générées par un « mal-être » récurrent de la population, et dont l'aggravation permanente crée des situations de plus en plus insupportables.

Les évènements de 2017 ont conduit à l'organisation des États Généraux de la Guyane. Le rapport des États généraux comporte nombre de constats et de propositions, adossés à des revendications politiques, économiques, ou encore sociologiques, dans un contexte permanent de mutations démographiques, économiques sociétales, sécuritaires incontrôlées.

Février 1994 — Mobilisation contre le chômage et les impôts élevés.

Novembre 1996 — Émeutes des lycéens pour la création du rectorat et de l'académie de Guyane ; ils sont rejoints par des travailleurs, grévistes pour des revendications sociales et fiscales ; à l'issue du conflit, des Etats Généraux du développement réel et durable sont organisés ; au-delà des nombreuses propositions faites dans tous les secteurs du développement figure aussi la nécessité du changement du **cadre politico-administratif.**

Juin 2003 — Manifestations d'enseignants sur tout le territoire, pour dénoncer le manque de moyens.

Novembre 2008 — La grève des transporteurs routiers avec des barrages sur les routes paralyse l'activité du département ; au centre des revendications, la question du prix du carburant.

Manifestations contre l'insécurité et l'immigration illégale et massive.

Février 2012

Mobilisation des étudiants et de la communauté universitaire pour réclamer la création d'une Université de plein exercice propre à la Guyane, et non plus son rattachement aux Antilles.

Octobre 2013

Le mouvement de mars-avril 2017 tel que décliné dans « l'Accord de Guyane du 21 avril 2017- Protocole pou Lagwiyann dékolé » publié au Journal officiel, soulignait notamment qu'il traduisait à la fois une demande de plus de considération par la République, et la volonté des guyanais de prendre en main leur destin pour relever les défis auxquels la Guyane doit *faire face, et valoriser les potentiels du territoire ; ces revendications se sont exprimées dans la dignité, dans un esprit de responsabilité et sans débordement ».*

Le processus d'évolution institutionnelle défendu dans l'Accord de Guyane, se situe donc aujourd'hui avec plus d'acuité encore dans la continuité et la légitimité des revendications de l'Accord, largement déclinées par secteurs dans le « Livre Blanc des États Généraux de la Guyane » organisés à la suite de cette grave crise, à l'instar des États Généraux de 1997 qui ont suivi les bouleversements de novembre 1996.

Bien que la référence à un statut d'autonomie n'ait pas été exprimée dans l'Accord de Guyane sur l'avenir de la Guyane, du 29 janvier 2001, il est clair que c'est cette orientation qui justifiait la demande de relance du processus d'évolution institutionnelle.

En effet, près de huit ans avant l'Accord, le projet statutaire de 2009 adopté par le Congrès des élus de Guyane co-presidé par Antoine KARAM et Alain TIEN LONG, concernait une orientation vers une autonomie dans le cadre de l'article 74 de la Constitution.

Cette démarche n'avait pu aboutir du fait de l'organisation stratégique par le Président de la République, de deux consultations successives de la population : la première sur la proposition du Congrès ; la seconde sur sa proposition propre d'un maintien dans l'article 73 dans le cadre d'une collectivité unique *(ce qui n'était pas initialement demandé au niveau local).*

UNE NOUVELLE DEMANDE D'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE :

LA CONSTITUTIONNALISATION SPÉCIFIQUE DU STATUT D'AUTONOMIE DE LA GUYANE

Création - Résolution n° Congrès - 2022- 2 du 26 mars 2022
Création - Résolution n° Congrès - 2023-12 du 13 mai 2023

En choisissant à l'unanimité une autre orientation lors du Congrès du 26 mars 2022, les élus de Guyane ont implicitement considéré que l'articulation des articles 72-4, 73 et 74 ne permet plus une évolution de la Guyane vers un statut spécifique d'autonomie au sein de la République.

Il s'agit, aujourd'hui, d'inscrire la Guyane dans la Constitution en tant que collectivité territoriale autonome à statut particulier, afin de tenir compte de ses intérêts propres au sein de la République *(résolution 2022-2 du Congrès du 26 mars 2022).*

Ce choix est conforme à la politique de différenciation territoriale affirmée par la loi du 21/02/2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration, et portant diverses mesures de simplification de l'action publique (loi 3DS), ainsi qu'à l'appel de Fort de France des Présidents des Régions ultrapériphériques françaises du 17 mai 2022, appelant à :

Refonder la relation entre nos territoires et la République par la définition d'un nouveau cadre permettant la mise en œuvre de politiques publiques conformes aux réalités de chacune de nos régions.

Conjuguer la pleine égalité des droits avec la reconnaissance de nos spécificités, notamment par une réelle domiciliation des leviers de décision au plus près de nos territoires.

Pour que l'inscription de la Guyane dans la Constitution n'ait pas une portée purement symbolique, encore faut-il qu'elle s'accompagne d'un pouvoir normatif autonome ainsi que de l'octroi de compétences exclusives dans plusieurs domaines, de la participation aux organes et décisions de l'État, et enfin, de garanties constitutionnelles, comme en témoignent les exemples étrangers.

Ainsi, dans des États unitaires comme l'Espagne et le Portugal, les dispositions constitutionnelles qui régissent l'autonomie des collectivités à statut spécial *(Canaries, Acores, Madère),* sont très détaillées : 16 articles dans la Constitution du Royaume d'Espagne du 27 décembre 1978 ; 9 dans la Constitution de la République du Portugal du 2 avril 1976.

En Italie, la loi constitutionnelle portant statut du Val d'Aoste *(Région autonome de la République italienne),* ne comporte pas moins de de 51 articles. Ces dispositions sont essentiellement consacrées à leurs compétences et à leur articulation avec l'État.

EN RÉSUMÉ

La demande du Congrès des élus concerne la création d'un Titre XII bis nouveau dans la Constitution. Ce titre confère à la Guyane un statut particulier d'autonomie. Ce statut est fixé par une loi organique qui sera soumise préalablement à la consultation. Un corps électoral spécial sera déterminé, à cet effet, en concertation avec le Gouvernement.

L'objectif est de conférer à la Guyane **le droit de co-construire** dans le respect de son appartenance effective à l'ensemble national, le contenu de son statut particulier : régime législatif, partage des compétences, organisation de ses institutions, etc.

II.1. LES PRINCIPES DE LA COLLECTIVITÉ AUTONOME DE GUYANE À STATUT PARTICULIER

La République garantit l'autonomie de la Guyane de manière à la conduire durablement au développement économique, social et culturel, dans le respect de ses intérêts propres, ses spécificités géographiques, et son identité.

II.1.1. Favoriser l''émergence d'une citoyenneté guyanaise partagée et valoriser l'identité guyanaise

Le droit à l'expression de cette identité ;

La libre détermination des signes distinctifs, associant les autorités coutumières et traditionnelles autochtones et bushe nengue, notamment l'hymne et le drapeau.

Marquer l'identité politique de la Guyane dans l'environnement amazonien, et ses réalités économiques ;

Valoriser l'identité pluriculturelle au travers l'enseignement des langues régionales dans les programmes des établissements scolaires et l'enseignement supérieur : éléments fondamentaux de l'identité pluriculturelle de la Guyane, ciment de cohésion sociale, moyens de communication au quotidien. Elles doivent être reconnues et préservées, afin de garantir la diversité pluriculturelle qui fait la richesse de la Guyane ;

II.1.2. Favoriser l'attractivité et la croissance économique et le développement endogène

Le droit à bénéficier de mesures particulières en faveur de la population, notamment en matière de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle, de protection du patrimoine foncier ;

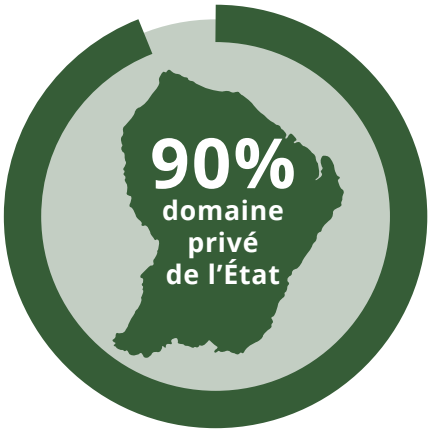
Le droit de bénéficier du retour d'exploitation de ses propres potentialités locales, pour contribuer au développement du territoire.

Le Territoire autonome de Guyane peut prendre des mesures encadrantes et favorisant le droit d'accès aux emplois salariés pour la promotion de l'emploi local et de la production locale ;

II.1.3. La maitrise de la terre *(le sol, le sous-sol, l'espace maritime)*

La question foncière en Guyane a toujours été au cœur de tous les projets de développement économique.

Avec une répartition territoriale très inégale de la population et un aménagement partiel et inachevé du territoire marqué notamment par l'opposition entre la bande littorale et l'intérieur, la Guyane est encore sous cet aspect une terre de paradoxes. La singularité la plus marquante de la réalité Guyanaise réside cependant dans le statut de son foncier.



90% du territoire guyanais est classé dans le « domaine privé de l'État ». Ce domaine qui intègre la quasi-totalité du massif forestier, soit 8 millions d'hectares, est géré par l'office National des Forêts et le Parc national amazonien.

Il en est ainsi autant pour :

- le décret du 14 avril 1987 qui étend au Département et à la Région les dispositions communales du décret du 4 août 1973 ayant permis des concessions aux communes dans des conditions d'attribution contraignantes ;
- du décret du 31 octobre 1996 qui tout en reprenant l'ensemble des mesures de celui de 1987 (concessions aux agriculteurs, aux collectivités, et aux communautés traditionnelles), n'innove qu'avec la création de (Établissement Public d'Aménagement de la Guyane (EPAG) ;
- l'ordonnance du 2 septembre 1998, inspirée des conclusions du rapport Merle.

Les divers aménagements législatifs ou réglementaires ci-dessus rappelés n'ont eu aucun effet significatif, sinon qu'ils ont prouvé que l'État propriétaire n'avait aucunement en fait la maîtrise de ce « patrimoine privé » alors que les collectivités sont privées de lieux de vie.

Ni la légitimité d'un tel état du droit, ni l'efficacité de la gestion de ce patrimoine par l'État n'ont été établis.

Il est indispensable que soit mis fin à cette situation aberrante. La solution, à l'instar de la Corse, (loi n°2002 -92 du 2 janvier 2002 relative à la Corse) est que soit transférée au Territoire de la Guyane la propriété des forêts et terrains à boiser, qui font partie du domaine privé de l'État ou sur lesquels l'État a des droits de propriété indivis. Les modalités de ce transfert seront réglées par une convention conclue entre l'

État, et le territoire autonome de la Guyane.

La compensation financière résultant du transfert des revenus, charges et obligations y afférents est calculée dans les conditions prévues à l'article L 4425-2 du code général des collectivités.

Cette question est d'autant plus urgente que la maîtrise du territoire est aujourd'hui affectée par la création du Parc national par le décret du 27 février 2007 qui a une incidence sur la gestion du foncier Guyanais.

Le transfert de compétences à la Collectivité autonome de Guyane du domaine foncier privé de l'État doit s'accompagner de la création d'une Agence foncière *(opérateur territorial pour l'aménagement des*

terres) dont la mission sera, notamment, la mise en œuvre de la stratégie foncière.

II.1.4. Maîtriser l'espace maritime (ZEE)

La maitrise des droits exclusifs d'exploration, d'exploitation, de préservation et de gestion des ressources des eaux et des sous-sol marins, dans l'espace maritime de la Guyane constitue un enjeu économique et marchand majeur.

Elle nécessite la mise en place de démarches et d'outils de gestion intégrée de la mer et du littoral afin de permettre un développement équilibré de l'ensemble des activités de cet espace maritime, incluant, notamment, les gestion des équipements portuaires, des armements, des unités de transformation, de la formation maritime et de la commercialisation.

II.2. LES INSTITUTIONS DE LA COLLECTIVITÉ AUTONOME

Le cadre institutionnel constitue le préalable.

C'est le cadre dans lequel le Territoire autonome évolue et le contexte dans lequel s'inscrivent ses différentes composantes : le Territoire autonome, les communes, les intercommunalités, l'État.

Le modèle proposé de gouvernance de la collectivité autonome qui s'inspire du modèle commun et démocratique observé dans la grande majorité des territoires autonomes vise à créer les conditions de l'exercice d'un pouvoir local, en responsabilité, et l'émancipation politique dans le cadre de la République.

Ainsi, les institutions de la collectivité territoriale de Guyane comprennent un pouvoir exécutif, une assemblée délibérante, et deux organes consultatifs,

l'un destiné à représenter les forces économiques, sociales et culturelles du territoire et l'autre, la réalité coutumière, selon des modalités à définir. Il s'agit respectivement du président de la collectivité autonome, du gouvernement, de l'Assemblée, du Conseil économique, social et culturel et du Sénat coutumier.

II.2.1. Le Président de la Collectivité autonome

Le Président de la Collectivité autonome élu parmi les membres de l'assemblée, à la suite du renouvellement de cette dernière ou à la suite du vote d'une motion de défiance. Le président constitue son gouvernement en nommant un vice-président chargé d'assurer son intérim ainsi que les ministres. Le président représente la Guyane ; il décide des attributions de chaque ministre et leur délègue les pouvoirs correspondants. Il promulgue les « lois du pays »et les délibérations de l'assemblée. Il est ordonnateur du budget et nomme à tous les emplois publics, à l'exception de ceux relevant du président de l'Assemblée.

II.2.2. Le Gouvernement de la Guyane

Les membres du gouvernement sont nommés par le Président de la collectivité autonome, dans les conditions prévues par la loi organique. L'exécutif composé du Président et de son gouvernement est responsable devant l'assemblée et peut ainsi être renversé par une motion de défiance. Le gouvernement se réunit en Conseil des ministres chargé collégialement et solidairement des affaires relevant de sa compétence. Il arrête les projets de délibération ou de loi pays à soumettre à l'assemblée et les mesures d'application nécessaires à leur mise en œuvre. L'exécutif dispose du pouvoir réglementaire.

II.2.3. L'Assemblée de la collectivité autonome.

Les membres de l'assemblée sont élus au suffrage universel direct. Dès la 1re réunion qui suit l'élection de ses membres, l'Assemblée procède à l'élection du président de l'Assemblée, puis à celle du président de la collectivité autonome.

L'Assemblée a une compétence de droit commun dans toutes les matières relevant de la collectivité autonome. Elle examine et adopte les projets de délibération présentés par le gouvernement ainsi que les projets de loi du pays (loi Péyi). Elle vote le budget et approuve les comptes de la collectivité. Elle dispose du pouvoir de renverser le gouvernement en adoptant une motion de défiance. Celle-ci n'est recevable que si elle est signée par au moins le tiers des représentants de l'Assemblée ; elle doit mentionner les motifs pour lesquelles elle est présentée et le nom du candidat appelé à exercer les fonctions de président de la collectivité en cas d'adoption de la motion de défiance.

Pour être adoptée, la motion de défiance constructive doit recueillir les 3/5e des membres de l'assemblée, seules les voix favorables étant décomptées. L'adoption de la motion conduit à la cessation immédiate des fonctions des membres du gouvernement. Le candidat au mandat de président est déclaré élu et entre immédiatement en fonction.

S'agissant des élections à l'Assemblée de Guyane. Il est proposé un scrutin proportionnel de liste à deux tours avec prime majoritaire. Il conviendra cependant de définir des modalités effectives de prise en compte institutionnelle des divers secteurs du territoire, autant pour assurer une reconnaissance équilibrée de leurs représentants

que pour les politiques à mener et les actions à déployer sur l'ensemble de la Guyane.

Les actes de l'assemblée de Guyane dénommés « lois du pays » sont ceux qui ressortent soit des compétences exercées par le Territoire, soit sont pris au titre de la participation de la Guyane à l'exercice des compétences de l'État dans les conditions prévues dans la loi organique.

Les actes dits « lois du pays » adoptés par l'assemblée, ont le caractère d'actes administratifs relevant du contrôle juridictionnel du Conseil d'État.

Les membres de l’assemblée sont élus au suffrage universel direct. Dès la 1re réunion qui suit l’élection de ses membres, l’Assemblée procède à l’élection du président de l’Assemblée, puis à celle du président de la collectivité autonome.

II.3. LES CONSEILS CONSULTATIFS

Délibération AP-2024-35- du 30 mai 2024

Délibération AP-2024-36- du 30 mai 2024

II.3.1. Le Conseil Economique, Social, Environnemental, de la Culture et de l'Education de Guyane, (CESECEG)

Le CESECEG est une assemblée consultative, composée de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique sociale et culturelle de la Guyane. Il émet des avis sur des projets de texte ou décisions à caractère économique, social et culturel.

Il est obligatoirement consulté par le Président de la collectivité autonome sur les projets ou propositions de lois du pays à caractère économique ou social. Il peut également être sollicité par le gouvernement ou par l'assemblée pour donner son avis sur les autres projets ou propositions de loi du pays ou sur des projets, ou des propositions de délibération, ainsi que sur toutes questions à caractère économique, social ou culturel.

II.3.2. L'assemblée des autorités coutumières et autochtones de Guyane

Les Peuples Autochtones sont les premiers habitants du territoire de la Guyane, ils sont des sociétés organisées avec une gouvernance propre depuis des temps immémoriaux.

Depuis la colonisation jusqu'à aujourd'hui, la Guyane a changé de statut à plusieurs reprises sans l'avis et le consentement des Peuples Autochtones.

Dans le cadre du processus d'évolution institutionnelle discuté actuellement, les autorités autochtones de Guyane portent une résolution reconnaissant les droits et les identités des Peuples Autochtones, leurs terres et la création d'une instance représentative en charge notamment de l'exécution des politiques publiques autochtones.

L'émanation d'un destin commun implique comme préalable la reconnaissance de la juste place des peuples autochtones, l'affirmation dans la fraternité de l'identité plurielle de la société guyanaise, le droit à l'expression de cette identité, et le droit d'élaborer les règles de gestion et d'administration conformes à ses réalités économiques, sociales et culturelles.

La présente délibération vise à la prise en compte des demandes des autorités autochtones résultant de :

- La Déclaration politique des Autorités Autochtones du 25 mars 2023 à Cayenne,
- Des Orientations Politiques des Peuples Autochtones de Guyane du 29 avril 2023 à Bellevue,
- Et des ajustements formulées par les autorités autochtones de Guyane du 10 octobre 2023.

Ces documents ont été soumis à un processus de concertation et ont donné lieu à la validation émanant des autorités autochtones de Guyane, agissant en qualité de représentants légitimes des peuples autochtones de Guyane.

Ces documents revêtent une importance primordiale dans la mesure où ils s'inscrivent dans une démarche de reconnaissance et d'engagement vis-à-vis des droits inhérents aux Peuples Autochtones. Cette reconnaissance constitue un impératif juridique et moral essentiel, condition sine qua non à l'établissement d'un projet de société résolument progressiste, équitable et pluriel.

Ainsi, à travers ces manifestes, les autorités autochtones ont formulé la demande d'une prise en compte de leurs revendications, notamment la reconnaissance de la notion de Peuples autochtones, se fondant sur l'application et engagements vis-à-vis de :

- La Charte des Nations Unies ;
- La Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones adoptée le 13 septembre 2007 par l'Assemblée Générale des Nations-Unies ;
- La convention 169 de l'OIT ;
- Les lignes directrices européennes sur les droits des Peuples Autochtones ;
- La Prise de Parole Politique du 9 décembre 1984 lors du rassemblement des Amérindiens de Guyane à Awala ;
- La Charte de l'environnement de 2004 ;
- Le rapport de la CNCDH sur les droits des peuples autochtones de 2015 ;
- Le rapport parlementaire Archimbaud-Chapdelaine de 2016 ;

Les autorités autochtones ont souligné que la notion de Peuples Autochtones, conformément à la définition du Groupe de Travail sur les Peuples Autochtones de la Sous-Commission des Droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, se base sur les piliers suivants :

II.3.2.1 La continuité historique de caractéristiques telles que :

- L'occupation ancestrale ou d'au moins une partie des terres actuelles ;
- L'ascendance commune avec les premiers occupants de ces terres ;
- La culture en général ou certaines de ses manifestations ;
- La langue ;
- L"implantation dans certaines parties du pays ou dans certaines régions du monde.

II.3.2.2 D'autres facteurs pertinents:

- L'auto-identification en tant qu'autochtone :
- Pour un individu, appartenance à un groupe autochtone, revendiquée à la fois par l'individu et le groupe auquel il appartient ;

En Guyane les six nations autochtones survivants sont :

- la nation TEKO
- la nation WAYANA
- la nation WAYAPI
- la nation PAYKWENEH
- la nation ARAWAKA LOKONO
- la nation KALI'NA

II.3.2.3 Les terres et aires coutumières

La démarcation des terres autochtones revêt une dimension fondamentale dans le cadre de l'évolution institutionnelle de la Guyane, conformément aux normes du droit international, ainsi qu'à la volonté de reconnaitre les méfaits de la colonisation et de rentrer dans un processus post-colonial de réconciliation.

Les terres autochtones, sont déclarées inaliénables, insaisissables, incommutables et incessibles, placée sous la gestion exclusive des Peuples Autochtones. Les terres autochtones ne peuvent être vendues, démembrées, ni hypothéquées.

II.3.2.4 L'Assemblée des Hautes Autorités Autochtones de Guyane

Il est institué une Assemblée des Hautes Autorités Autochtones de Guyane (AHAAG), qui assure la représentation et la défense des intérêts des six Peuples Autochtones de Guyane : Wayana, Wayapi,Teko,Paykweneh, Arawaka-Lokono, Kali'na.

Cette assemblée est une autorité publique indépendante avec une mission de veille sur le consentement préalable libre et éclairé des Peuples Autochtones.

La Collectivité de Guyane et l'Etat garantissent les moyens de fonctionnement et d'organisation de l'AHAAG.

L'AHAAG dispose d'une capacité de saisine et d'auto-saisine et de proposition de lois Peyi quand ils touchent directement ou indirectement aux intérêts des Peuples Autochtones.

Les avis sont obligatoires, et dans certains cas conformes dans des domaines qui touchent aux intérêts des peuples autochtones, et selon des modalités fixées par la future loi organique.

II.3.2.5 Les politiques publiques autochtones

Les politiques publiques autochtones sont constituées par l'ensemble des programmes d'actions propres aux Peuples Autochtones et leurs organes de représentation pour rentrer dans un processus de réparation et de réconciliation.

Elles se construisent autour des principes fondamentaux suivants :

- Les cultures, les langues et les identités
- Les savoirs, l'éducation et l'économie

- La santé, l'accès au droit et à la citoyenneté
- La protection des terres et des eaux
- L'ancrage international
- L'ancrage territorial

La Collectivité autonome de Guyane garantit les moyens aux peuples autochtones pour l'exécution de ces politiques publiques.

Les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'AHAAG, prévus par la future loi organique, feront l'objet d'un texte d'application.

II.3.3. Sénat coutumier des populations bushe nengue,

La gouvernance coutumière a su démontrer jadis, et encore de nos jours, sa pertinence dans la gestion du territoire coutumier dans le domaine politique, socioculturel et du foncier, notamment. Elle a su également montrer son efficacité dans l'apaisement des tensions, du maintien de l'équilibre du vivre-ensemble, et dans sa relation avec les représentants des collectivités territoriales de Guyane, et de l'Etat.

Cette qualité doit être, néanmoins, mise en perspective avec l'objectif d'une citoyenneté partagée et d'un destin commun qui sont l'essence même des fondements de la demande d'autonomie sur laquelle s'est prononcée le Congrès des élus de Guyane le 22 mars 2022.

Il importe que les autorités coutumières de ces populations puissent prendre part aux décisions qui impactent leur mode de vie, ou portent atteinte à leur environnement, à leurs intérêts économiques sociaux et culturels, ainsi qu'à leur identité.

Dans le cadre du processus d'évolution institutionnelle, les autorités coutumières bushinengue souhaitent adapter, voire consolider leur représentation au sein des futures institutions guyanaises, renforcer leur association dans la prise de décisions, et assurer une meilleure présence au sein des organes en charge de décisions pouvant avoir un impact sur leur mode de vie. Elles ont convergé sur la création d'un Sénat Coutumier, instance consultative, placé auprès de la Collectivité autonome.

1. Le Sénat coutumier des populations bushinengue est composé de membres désignés selon les usages reconnus par la coutume. Il exerce des fonctions consultatives.

Les avis sont obligatoires, et dans certains cas conformes dans des domaines qui touchent aux intérêts des populations bushinengue et selon des modalités fixées par la future loi organique.

2. Il est consulté sur les projets ou propositions d'actes touchant toute question intéressant l'environnement, le cadre de vie ou les activités culturelles et cultuelles des populations bushinengue, et sur les projets ou propositions d'actes intéressant l'identité des populations bushinengue.

Tout projet ou proposition de loi du pays relatif aux signes identitaires, au régime des terres ancestrales et coutumières et, notamment, à la définition des baux destinés à régir les relations entre les populations bushinengue et exploitants sur ces terres est transmis, pour avis, au Sénat coutumier par le président de l'Assemblée.

En ces matières, l'initiative appartient au gouvernement du Territoire pour les projets d'actes et aux membres de l'Assemblée pour les propositions d'actes.

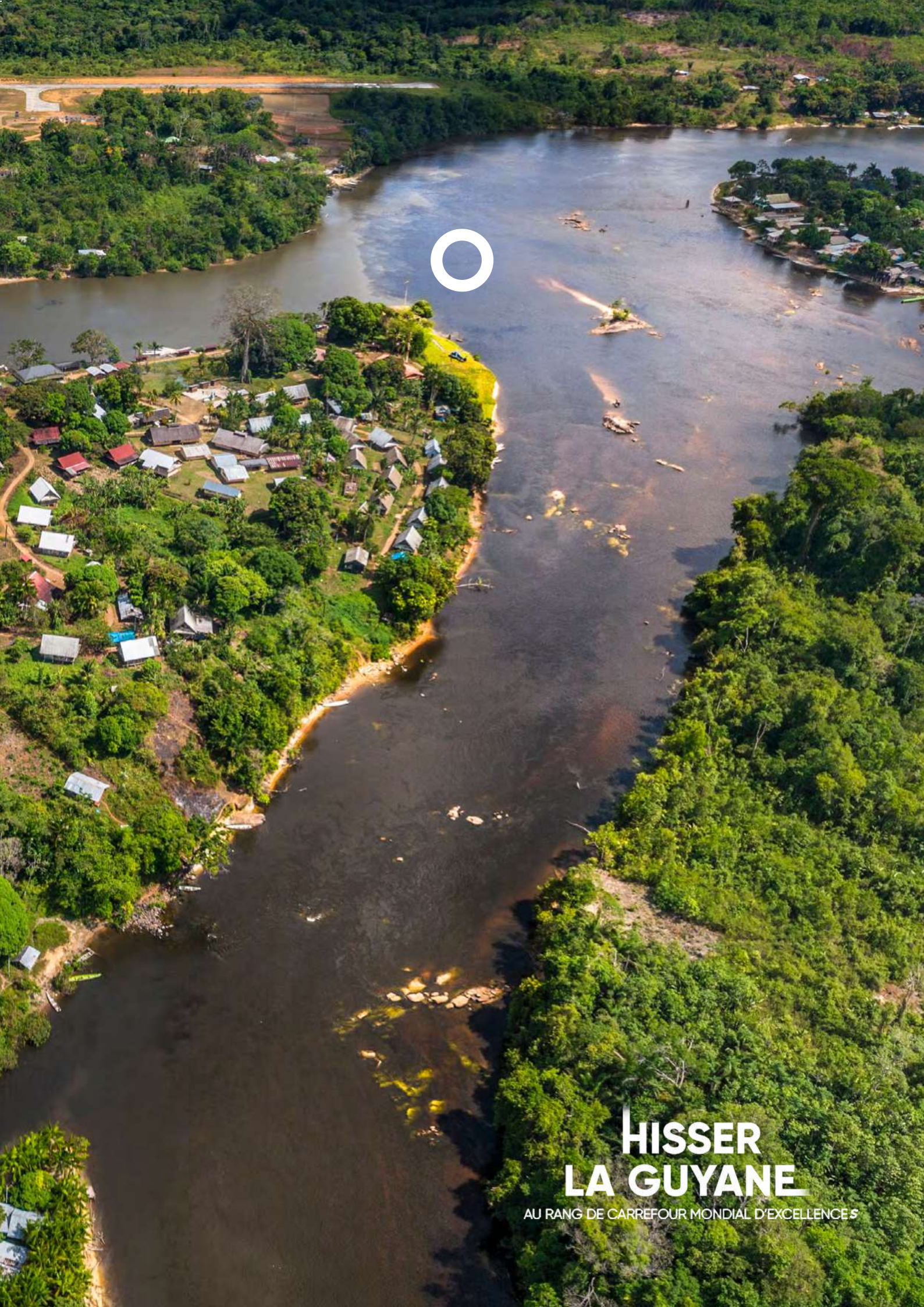
Le projet ou la proposition est transmis, pour avis, par le président de l'Assemblée du Territoire au Sénat coutumier.

Le Sénat coutumier délibère, pour avis, sur le projet ou la proposition d'acte dans les deux mois de sa saisine. S'il ne s'est pas prononcé dans ce délai, il est réputé avoir adopté le texte. Le texte adopté par le Sénat coutumier est ensuite soumis à la délibération de l'assemblée.

Si l'Assemblée de Guyane n'adopte pas un texte identique à celui adopté par le Sénat coutumier, le Sénat coutumier est saisi du texte voté par l'Assemblée. Si le Sénat coutumier n'adopte pas ce texte en termes identiques dans un délai d'un mois, l'Assemblée statue définitivement.

3. Le Sénat coutumier peut être consulté par le Haut-commissaire sur les questions relevant de la compétence de l'Etat. Il peut, également être consulté par l'assemblée de Guyane ou son président, par le conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation, ainsi que par le représentant de l'Etat dans le Territoire, de toute question intéressant l'environnement, le cadre

Camopi © Aurélien Brusini



HISSER LA GUYANE

AU RANG DE CARREFOUR MONDIAL D'EXCELLENCE*S*

de vie ou les activités culturelles et cultuelles des populations bushinengue.

L'avis du Sénat coutumier saisi, dans ces conditions, est réputé donné, s'il n'est pas transmis dans le délai de trois mois à compter de la saisine

Il peut désigner l'un de ses membres pour exposer devant l'assemblée de Guyane, le CESESEG, le représentant de l'Etat, l'avis du Sénat coutumier sur la demande de consultation.

4. Afin de garantir une protection particulière du patrimoine immatériel, mémoriel et des lieux sacrés des populations bushinengue dans le domaine public et privé de l'Etat et des Collectivités territoriales, le Sénat coutumier peut se prévaloir, auprès de la Collectivité autonome, du principe d'insaisissabilité, d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des décisions de l'Assemble de Guyane et des collectivités territoriales qui affectent ce patrimoine.

Les lieux qui concernent ce patrimoine feront l'objet d'une procédure de classement dans des conditions fixées par l'Assemblée de Guyane, sur proposition du Sénat coutumier.

5. Le Sénat coutumier peut s'auto saisir pour la réalisation d'études ou sur tout projet relevant de ses attributions et notamment l'élaboration d'une charte fondamentale sur le droit coutumier bushinengue. Les dépenses liées aux travaux préparatoires engagés dans le cadre de l'auto-saisine sont prises en charge par la Collectivité autonome.

L'assemblée de Guyane met les services du Territoire ou une partie de ceux-ci à la disposition du Sénat à titre permanent ou temporaire, notamment pour lui permettre de réaliser ces études ou projet.

Le Sénat coutumier peut également, à son initiative, saisir le Gouvernement du Territoire de tout projet ou proposition de délibération intéressant directement l'environnement, le cadre de vie ou les activités culturelles des populations bushinengue.

Le résultat de l'auto-saisine ou de la saisine est consigné par procès-verbal. Il est transmis par le Gouvernement à la délibération de l'assemblée de Guyane.

Le Sénat coutumier peut désigner l'un de ses membres pour exposer devant l'assemblée de Guyane le résultat de l'auto-saisine ou de la saisine.

La délibération finale de l'assemblée de Guyane est notifiée au Sénat coutumier.

6. Le Sénat coutumier définit les modalités d'organisation et les attributions des aires coutumières, à travers une charte qui sera transmis au Gouvernement du Territoire.

L'assemblée de Guyane met, également, à la disposition du Sénat Coutumier les moyens budgétaires nécessaires à son fonctionnement et à son organisation. Ces moyens permettent notamment d'assurer le secrétariat des séances du Sénat coutumier, et de ses sections et commissions.

Le président du Sénat Coutumier organise et dirige les personnels et les services mis à la disposition du Sénat.

Le Sénat coutumier peut disposer de représentations dans des organismes extérieurs de la Collectivité autonome selon des modalités définies par l'Assemblée de Guyane.

7. La loi organique fixe la composition et les modalités d'organisation et de fonctionnement du Senat coutumier. Elle détermine le régime des indemnités accordées aux chefs coutumiers qui seront pris en charge dans le cadre du budget de la Collectivité autonome.

Elle détermine, également, le régime des incompatibilités, la durée du mandat, les garanties et indemnités accordées aux membres du Sénat coutumier, le remboursement des frais résultant de mandats spéciaux, les crédits d'heures et le droit à la formation, selon des modalités qui seront fixées par l'Assemblée de Guyane, en concertation avec le Senat Coutumier.

8. L'antériorité et le territoire coutumier des Aluku-Boni en Guyane française doivent être pris en compte dans la représentativité des membres du Sénat coutumier qui composent le Sénat Coutumier Bushinengue. Doit être également prise en compte la représentativité des Dyuka, des Pamaka et des Saamaka.

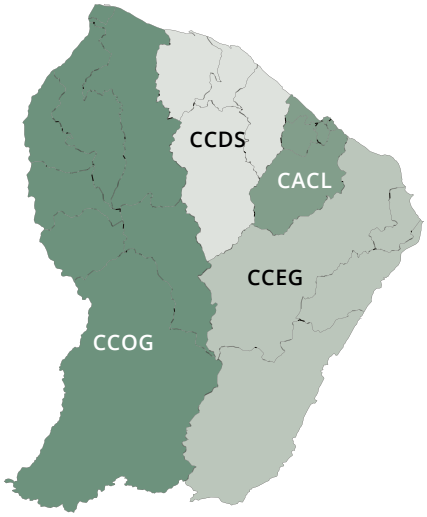
A cet égard, la composition du Sénat Coutumier des populations sera fixée par les chefs coutumiers selon les usages.

9. Suite à la demande des représentants des populations bushinengue, constituant le groupe de travail sur la préparation de la présente résolution, il est convenu de la participation d'un représentant des autres communautés, auprès du Sénat coutumier, avec le statut d'observateur.

II.4. LES COMMUNES.

Il existe aujourd'hui 22 communes ; leur composition, l'élection et le fonctionnement des conseils municipaux continuent à relever du Code général des collectivités territoriales.

II.5. LES INTERCOMMUNALITÉS.



Il existe aujourd'hui 4 EPCI, soit 3 communautés de communes *(Communauté des communes de l'ouest guyanais, Communauté des communes de l'est guyanais, Communauté des communes des savanes)* et une communauté d'agglomération, *(Communauté d'agglomération du Centre Littoral).*

Suite à une concertation sous l'égide du Président de l'association des maires de Guyane *(AMG),* M. Michel Ange JEREMIE, les maires et les Présidents des EPCI n'ont pas souhaité retenir la création des districts, en raison des incertitudes sur leur forme juridique, lors de la réunion du 25 février 2023.

Cette position a été confirmée par les maires de l'Ouest, lors d'une conférence qui s'est tenue le 20 janvier 2023.

L'association des maires a assorti sa position de plusieurs propositions :

- la création d'une entité, placée auprès du Territoire autonome, chargée de l'ingénierie et de l'assistance technique, placée auprès de l'association des maires de Guyane, pour les communes,
- l'instauration d'un instrument financier dédié aux communes de Guyane, géré par la Collectivité autonome, comportant des mécanismes de péréquation qui feront l'objet de concertation avec l'AMG
- la mise en œuvre obligatoire d'un pacte de gouvernance pour les EPCI,
- l'adaptation de la Conférence de l'action publique, renforçant la participation des communes et tenant compte des particularités de la Guyane,

- le maintien des dispositifs financiers de l'État au profit des communes, qui feront l'objet d'une évaluation sur leurs critères en tenant compte des particularités de la Guyane,
- la participation de l'AMG au sein de l'opérateur foncier,

Les maires ont souhaité être associés à la réflexion sur la valorisation de l'identité de toutes les composantes de la Guyane.

Les maires de l'Ouest ont, également, souhaité, que soient évalués les impacts du statut du Territoire autonome sur le panier de ressources fiscales et financières du bloc communal.

II.6. LA REPRÉSENTATION DE L'ÉTAT

Un Haut-commissaire, nommé par le Président de la République en Conseil des ministres, représente l'État en Guyane. Dépositaire de l'autorité de l'État, il représente le gouvernement central et veille à l'exécution des règlements et décisions gouvernementales. Responsable du maintien de l'ordre, il assure l'ordre public, le respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs.

Il dirige l'action de la police et de la gendarmerie nationale. Le Haut-commissaire exerce un contrôle de légalité sur les actes des autorités de la collectivité autonome, des communes, des établissements publics et peut déférer au tribunal administratif les actes qu'il considère entachés d'illégalité.

II.7. LE CONGRÈS DES ÉLUS DE GUYANE

Il est présidé par le Président de la collectivité autonome et composé des députés et des sénateurs élus en Guyane, des membres du Gouvernement de la collectivité Guyane des conseillers à l'assemblée de Guyane, des maires des communes de Guyane, et de représentants du Sénat Coutumier et du CESESEG, selon des dispositions fixées par la loi organique.

II.8. LES COMPÉTENCES

Création - Résolution n° Congrès - 2023-5 du 13 mai 2023

II.8.1. Les principes

Le statut de collectivité unique reconnu à la Guyane depuis 2015 s'inscrit dans la continuité du mouvement de décentralisation engagé en 1982. Il a consisté pour l'essentiel à confier à la CTG de simples compétences opérationnelles du département et de la région qui permettaient seulement à ces collectivités de prendre à l'échelon local dans certains domaines de la vie sociale des décisions qui dépendent d'un mode d'organisation défini à l'échelon central par le législateur ou le gouvernement. Le dispositif des habilitations prévu à l'article 73 de la constitution depuis la réforme constitutionnelle de mars 2003 a globalement été inopérant et inefficace pour renforcer les initiatives de reconnaissance de compétences adaptées aux réalités guyanaises.

En revanche, l'enjeu du nouveau statut est d'assurer à la collectivité autonome de Guyane identifiée à part entière dans la Constitution, la reconnaissance et le transfert de compétences de fixation de règles générales, lui permettant de se substituer au législateur ou au pouvoir réglementaire national dans certains domaines, en fonction des politiques d'intérêt local définies par ses organes élus.

Ainsi, l'État ne disposera pas d'une compétence de principe, mais de compétences qui seront énumérées dans la loi organique définissant le statut d'autonomie de la Guyane. Cette même loi fixera la nature, l'étendue, et le calendrier des transferts de certaines compétences, de l'État, au profit de la collectivité autonome, à court terme et à moyen terme, ou à long terme.

Le transfert des compétences établi en partenariat avec l'État, sur la base du document présenté en Congrès devra reconnaître :

- L'identité pluriculturelle de la société guyanaise et son droit à l'expression de ces identités guyanaises :
  - Par l'élaboration de règles de gestion et d'administration conformes aux réalités économiques, sociales et culturelles ;
  - Par la participation de la société guyanaise à la réalisation des objectifs de création et de développement des richesses nouvelles aptes à assurer leur bien-être.

Le Territoire autonome de Guyane succède à la Collectivité Unique (CTG) dans tous ses droits et obligations.

Il exercera donc les compétences traditionnelles actuellement dévolues à la CTG.

Le nouveau cadre institutionnel proposé conduit à répartir les champs de compétences entre l'État et la nouvelle Collectivité en trois blocs :

- les compétences transférées au Territoire autonome de Guyane ;
- les compétences partagées ;
- les compétences de l'État.

II.9.2. Les compétences transférées

Un transfert de compétences impliquant l'exercice d'un pouvoir normatif autonome dans le domaine des délibérations et de loi pays votées par l'assemblée de Guyane est nécessaire dans les secteurs suivants :

L'urbanisme, la construction et l'habitation ;

L'aménagement du territoire ;

Le transport (fluvial, ferroviaire, aérien intérieur, maritime d'intérêt territorial) ;

L'environnement, la biodiversité et la gestion de l'eau ;

L'agriculture, la pêche et la forêt ;

Les postes et télécommunications ;

La politique en matière d'énergie ;

L'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes ;

La délivrance et la gestion des titres miniers portant sur le fond de la mer et son sous-sol. Les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement de la redevance spécifique due par les titulaires de concessions de mines et d'hydrocarbures liquides ou gazeux dans la zone économique exclusive française en mer au large de la Guyane ;

L'enseignement du premier degré, notamment les modalités de recrutement et de formation des maîtres, la politique éducative, les programmes scolaires ;

L'enseignement des langues régionales ;

L'action et le développement culturels ;

Les activités physiques et sportives, et la jeunesse ;

La définition des orientations de l'aménagement numérique et le développement des réseaux de télécommunication pour promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Ce transfert de compétences qui devra s'accompagner conformément à l'article 72-2 de la Constitution, de l'attribution des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées par l'État à leur exercice, sera opéré progressivement et deviendra effectif pour chaque chef de compétence, à la date choisie par la collectivité.

Tout accroissement net des charges résultant pour la Collectivité de Guyane des compétences transférées, est accompagné du versement concomitant par l'État d'une compensation financière permettant l'exercice normal de ces compétences.

II.9.3. Les compétences partagées avec l'État.

La Collectivité Territoriale autonome de Guyane devra être associée à l'exercice des compétences suivantes dans des conditions à définir :

- La réglementation et le contrôle de l'immigration
- L'enseignement du second degré et l'enseignement supérieur
- L'organisation administrative de la justice
- La sécurité publique
- La coopération régionale et transnationale
- L'emploi

En ce qui concerne le droit coutumier un comité pluridisciplinaire d'experts sera chargé, en liaison avec le Conseil des autorités coutumières de proposer la rédaction du droit coutumier et l'adaptation du droit et de la procédure civile.

La Collectivité Territoriale autonome de Guyane se verra accorder dans des domaines touchant à la tranquillité publique, des pouvoirs de police en complément des pouvoirs de police de l'État et de ceux déjà reconnus aux maires. La Collectivité sera associée à la définition et à l'exécution de la politique publique liée à la police de sécurité.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

SUR LES RESSOURCES FINANCIÈRES ET FISCALES DU TERRITOIRE AUTONOME

Création - Résolution n° Congrès - 2023-19 du 2 décembre 2023

Considérant que l'État devra garantir une autonomie financière de la Collectivité autonome de Guyane ;

Considérant que tout projet de loi doit être accompagné d'une étude d'impact ;

La future collectivité autonome de la Guyane doit s'assurer de ses capacités à financer les besoins de son territoire, de son économie et de son modèle social.

La matière fiscale constitue un symbole de l'autonomie conférée aux collectivités bénéficiaires, à condition que soient accordées des compétences de principe sur des normes fiscales directes ou indirectes pour les matières qui ne sont pas dévolues à l'État.

Le statut des actes fiscaux est aussi un marqueur de l'autonomie d'une collectivité autonome, et doit relever de lois pays ou d'une délibération, selon les dispositions de la loi organique, pour fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature dans les matières ou compétences qui ne sont pas dévolues à l'État, en vue de constituer un cadre juridique des normes fiscales de la Guyane, retracé dans un code des impôts spécifique à établir.

Les objectifs fondamentaux assignés aux politiques fiscales sont de parvenir à créer les conditions d'un rendement budgétaire, d'orienter et de soutenir la politique de développement économique, de contribuer à la redistribution sociale, et ainsi de dégager des marges de manœuvre permettant les transformations dont la Guyane a besoin.

La fiscalité requiert, à tout le moins, la recherche d'une meilleure adéquation aux besoins spécifiques de la Guyane, de la régulation économique, et l'instauration d'une politique de développement endogène et exogène.

III.1 LA FUTURE COLLECTIVITÉ AUTONOME DE LA GUYANE DOIT S'ASSURER DE SES CAPACITÉS A FINANCER LES BESOINS DE SON TERRITOIRE

Ces capacités doivent résulter de 4 types d'actions :

III.1.1 L'évolution des ressources propres du Territoire autonome de la Guyane

Elles doivent comprendre, à titre principal, les transferts de charges concomitants aux compétences propres dévolues au territoire, y compris la compensation pour la rémunération des personnels transférés, des recettes fiscales directes et indirectes, dont le nouveau régime et le cadre juridique sont subordonnés aux négociations avec l'État, un nouveau régime de dotations de l'État, la création de nouvelles recettes liées à la finance carbone et à l'activité spatiale, ainsi que les emprunts qui pourraient être contractés par le Territoire.

III.1.2 L'optimisation de la fiscalité indirecte et la réappropriation de la fiscalité directe doivent constituer la première source de financement général du Territoire.

Elles doivent reposer, à titre principal sur la consommation, et sur la taxation sur les entreprises, et les personnes physiques.

III.1.2.1 L'optimisation de recettes de la fiscalité indirecte assise sur la consommation (octroi de mer dont la recette totale représente 244 M€, dont 67,5 M€[1] au bénéfice de la CTG en 2022, et qui pourrait, une fois élargie aux services, fournir a minima 60 M€[2] de recettes supplémentaires), ou encore celles liées à la taxe sur les mutations immobilières qui représente 153,2 M€[3] aujourd'hui, mais qui pourraient être optimisée grâce à un encadrement normatif efficient.

1 Source : Rapport sur la mise en œuvre du régime d'octroi de mer en 2022- CTG
2 Evaluation interne CTG
3 Budget CTG 2023

III.1.2.2 La réappropriation de recettes de la fiscalité directe

Les pistes de réappropriation de recettes issues de la fiscalité directe[4] (estimée à 123 M€[5] actuellement) et d'optimisation se trouvent, d'une part, dans la lutte contre l'informel, et d'autre part dans l'accroissement des compétences avec en particulier la réflexion sur l'assiette et sur le taux. D'autres pistes peuvent relever de la réappropriation de l'actuel domaine privé de l'État (taxe foncière ou encore par la libération du foncier, développement des activités économiques telles que celles du bois, du BTP, de l'exploitation aurifère).

Enfin, l'évolution du régime des droits maritimes sur l'espace maritime guyanais et la ZEE permettait également l'élargissement de l'assiette de taxation de la pêche à plus de 100 M€[6] grâce à la maîtrise de la pêche illégale. Elle ouvrirait également des opportunités d'exploitation pétrolières assorti d'un régime fiscal induit.

Elle intégrera, également, à ce titre, le transfert de l'IRPP (estimé à 100 M€) qui contribue par sa progressivité à la redistribution sociale, et qui entre de plein droit dans la compétence fiscale autonome, ainsi qu'une taxation assise sur la valeur foncière.

Elle serait axée sur les entreprises par le transfert au Territoire de l'impôt sur les bénéfices et l'impôt sur les transactions, dont l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement feront l'objet d'une loi du pays ou d'une délibération de l'assemblée du Territoire.

L'impôt sur les sociétés s'appliquera à l'ensemble des bénéfices ou revenus réalisés en Guyane (sociétés de capitaux et sociétés de personnes ayant opté pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés), ainsi qu'aux bénéfices réalisés dans le territoire par les établissements stables implantés en Guyane par des sociétés non-résidentes.

L'objectif global est de parvenir à un effet de seuil de 15 % de ressources budgétaires, tirés de la réappropriation de

4 Uniquement Impôts sur le revenu et sur les sociétés
5 Source : « Etat financier et budgétaire de la Guyane, comparatif avec d'autres territoires d'Outre-mer » - Georges PATIENT, sénateur de la Guyane
6 Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins de Guyane

ces recettes fiscales supporté par les administrés et par les entreprises pour le territoire.

III.1.3 La refonte des dotations

Les dotations relatives aux transferts de l'État visent à garantir l'autonomie financière du Territoire.

L'enjeu de la refonte de recettes est celle de la dotation globale de compensation, (dont la compensation des transferts de charges[7] qui représente 80,63 M€[8]) ainsi que celle de la mise en place d'une dotation territoriale d'investissement pour le Territoire et les communes, avec un Fonds de péréquation.

Il est préconisé une refonte des dotations par la mise en œuvre de nouveaux instruments financiers institués par une loi de finances, tenant compte des particularités de la Guyane, à travers l'adaptation d'une dotation globale de compensation, une dotation territoriale d'investissement pour le Territoire et les communes, individualisée dans un Fonds de péréquation, et un 3éme instrument relatif aux dotations de l'État résultant des compétences partagées et des fonds de concours de l'État pour les dispositifs contractualisés.

Le fonds de péréquation à destination des communes sera alimenté par une quote-part des impôts, droits et taxes perçues au profit du Territoire et les dotations spécialisées (DGF, DRES...) et des subventions de l'État.

Ces instruments devront faire l'objet d'une évaluation sur la base de nouveaux critères tenant compte, notamment de la superficie, et d'un recensement approprié co-géré par l'Etat et le Territoire.

III.1.4 La création de recettes nouvelles

- Elles concernent la rétribution juste et proportionnée de la part de la Guyane dans les absorptions de gaz à effet de serre, par le puit carbone du territoire, au titre de la finance Carbone ; part qui est estimée à 20 milliards d'euros[9] à ce jour.

7 N'ont été retenues ici que les charges relatives à l'économie, la politique de la ville, l'agriculture, l'alimentation et la forêt, et l'accès au logement.
8 Source : « Etat financier et budgétaire de la Guyane, comparatif avec d'autres territoires d'Outre-mer » - Georges PATIENT, sénateur de la Guyane.
9 Source : Estimation de la directrice de l'ADEME

- Elles doivent également provenir d'un régime de compensation relatif au régime dérogatoire de taxation dont bénéficie l'activité spatiale, au titre de l'octroi de mer et de la taxe foncière, et l'Etat sur son foncier domanial privé au titre de la taxe foncière.

L'objectif global de cette trajectoire financière et fiscale est d'aboutir, à terme, à un doublement des ressources budgétaires du Territoire, soit environ, 1,6 milliards d'euros en rythme annuel.

Remarques

Les montants attendus émanant des fonds structurels, dont le Territoire sera l'autorité de gestion, d'un montant de près de 115 millions d'euros par an, constituent des ressources extra budgétaires dont bénéficiera le Territoire autonome.

La loi organique fixera les équilibres de la compensation des compétences transférées.

III.2 LA COLLECTIVITE AUTONOME DE LA GUYANE DOIT S'ASSURER DU FINANCEMENT DE SON ECONOMIE

A cet égard, on observe que :

- **Les instruments bancaires et financiers** sont actuellement nombreux en Guyane et fournissent quelques 350 millions d'euros / an actuellement. Il en manquerait toutefois 326 millions pour satisfaire aux besoins des entreprises (Chiffres 2021/2022)[10],
- **La CTG** contribue également au financement des entreprises à hauteur de 111,6 millions d'euros (chiffres 2022/2023)
- **L'État,** au travers de différents plans et outils fiscaux, fournit aussi des ressources financières dont :
  - Le plan de relance Guyane (2021/2022) : 250 M€
  - Le contrat de convergence et de transformation (7ans) : 489 M€
  - Aide à l'investissement dans l'Outre-mer (Défiscalisation) : 36 M€ ont été accordés (agréments) en 2022, dont 22 M€ versés auxquels il convient d'ajouter quelques M€ imputés directement sur l'impôt sur les sociétés
  - Taux majoré à 50% du crédit d'impôt recherche en faveur des entreprises exposant des dépenses de recherche

10 Source : Etude Ernst & Young pour la CTG.

- **L'Union européenne** participe de manière significative au financement de l'économie, y consacrant :
  - Quelques 630 millions d'euros au titre des FESI pour la période 2021-2027, auxquels s'ajoutent les contreparties nationales pour un montant de 170 M€,
  - 83 M€ au titre de la partie FSE+ gérée par Etat,
  - Une partie du programme POSEI. En 2021, La Guyane n'a bénéficié que de 2,14% des mesures territorialisées, soit 7,5 M€ sur un budget global de 350 M€.
- A noter enfin la contribution du **CNES** pour la période 2021-27 pour un montant de 22,78 M€.

Ces financements, quoi que très importants et qui devront être maintenus au moins à moyen termes, s'avèrent toutefois insuffisamment efficients à développer la Guyane, tant ils sont assortis de contraintes réglementaires et de normes, en particulier environnementales, qui obèrent les possibilités de les mobiliser réellement. La Guyane Autonome devra établir son propre système normatif en cohérence.

III.3 LA GUYANE AUTONOME DOIT S'ASSURER DU FINANCEMENT DE SON MODELE SOCIAL

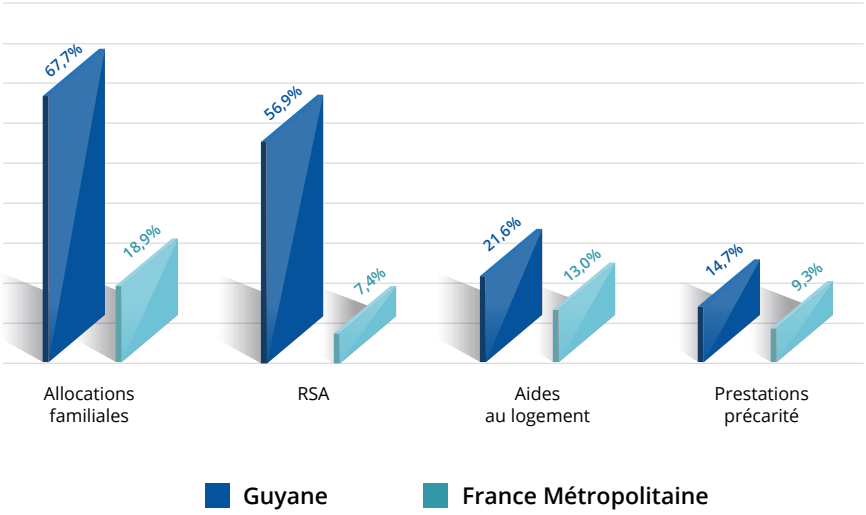
En 2017, en France hexagonale, grâce aux prestations sociales (730 milliards d'euros), le taux de pauvreté est contenu passant de 22% à 14%[11], alors qu'en Guyane, malgré des contributions publiques élevées, le taux de pauvreté se situe à 53%.

On observe ainsi que le système social français appliqué à la Guyane peine à « contenir » le niveau de pauvreté car il est inadapté aux réalités sociétales et en particulier démographiques de la Guyane. La décomposition comparée des prestations sociales[12] dans le revenu disponible des ménages illustre ces écarts de situation :

11 Source : Le « modèle social français » Julien Damon Sociologue, membre du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (Liepp/IEP-Paris).

12 Source : https://www.projet de loi de finances 2022.fr/fr/statistiques/4623886

DÉCOMPOSITION COMPARÉE DES PRESTATIONS SOCIALES DES MÉNAGES DE GUYANE ET DE LA FRANCE MÉTROPOLITAINE



A bien des égards, la Guyane se singularise :

- En termes **de précarité** : Près de 70% des ménages guyanais perçoivent des allocations familiales contre 20% en France hexagonale. Près de 15% de guyanais bénéficient de prestations de précarité contre 9,3 % en France hexagonale. En 2013, ce sont 183 millions d'euros qui ont été versés à 36 000 familles guyanaises, principalement par le biais des allocations familiales. Notons que dans tous les cas, la Guyane Autonome ne remettra pas en cause la loi EROM[13], qui adapte le niveau de protection des familles entre les Outre-mer et l'hexagone.

- En termes **d'éducation** : La Guyane affiche une insuffisance d'infrastructures scolaires, impliquant des taux de remplissage de 140–150 % dans certains établissements, un manque d'adéquation entre l'implantation des établissements et les lieux où les besoins de scolarisation sont croissants et des difficultés d'inscriptions scolaires pour de nombreuses familles, en particulier celles vivants dans lieux d'habitat éloignés, enclavés ou informels.

La durée, le coût et/ou la dangerosité des transports scolaires (pirogue, bus, taxi privé ou encore l'autostop) sont des facteurs d'absentéisme et de décrochage scolaire importants. Enfin, l'absence de restauration scolaire dans un grand nombre d'établissements constitue une carence grave sur un territoire où de très nombreux enfants vivent sous le seuil de pauvreté et sont scolarisés à distance de leur lieu de résidence. Aux

13 Travaux législatifs de la loi pour l'égalité réelle en outre-mer adoptée définitivement le 14 février 2017

défis liés à l'accès à l'école des enfants en Guyane s'ajoutent de multiples facteurs venant dégrader le système éducatif dans cette académie.

La Guyane fait face à un manque structurel d'enseignants titulaires ainsi qu'à une difficile prise en compte de la diversité linguistique et culturelle (70% des enfants n'ont pas le français pour langue maternelle)[14].

- En termes **de formation** : Malgré l'existence d'une Université en Guyane, on constate que beaucoup de jeunes partent en formation dans l'hexagone pour, souvent, ne plus en revenir.

  A cet égard, l'étude de M. Claude-Valentin MARIE[15] identifie « … un redoutable processus de sélection, de ceux qui partent, de ceux qui restent et de ceux qui reviennent. …. A la différence de leur aînés que l'on retrouve majoritairement dans les emplois généralement peu qualifiés de la fonction publique (cat B et C) ou de l'industrie, …, ne s'installent durablement aujourd'hui que les plus diplômés, les mieux formés et susceptibles d'occuper un emploi.

  Si ces jeunes diplômés répondent bien aux besoins nouveaux du marché du travail métropolitain, **leur départ et leur « non-retour » constituent du même coup un véritable défi pour le développement économique** *des DOM d'origine qui ne peuvent plus compter sur leurs nouvelles élites. C'est le cas pour 50% des natifs Guyane âgés de 20 à 34 ans et diplômés du supérieur qui en 2010 résidaient et occupaient un emploi en métropole ».*

- En termes **d'emploi** : Malgré une contribution non négligeable de l'Etat (exonération des cotisations sociales et patronales de sécurité sociale (Lodeom) : 20,7 M€ en 2022 pour la Guyane[16], on observe un manque d'adéquation entre demande et offre d'emploi et des niveaux de salaires fortement contraints par la situation précaire des TPE/PME guyanaises (les plus nombreuses en représentation du tissu économique) qui souvent n'ont pas de visibilité de trésorerie à plus de 6 mois).

14 Selon une étude publiée : « Guyane : les défis du droit à l'éducation ». Menée entre septembre 2019 et avril 2021 par une équipe de quatre chercheurs des universités de Guyane et Nanterre. Cette recherche fait écho aux constats préoccupants que le défenseur des droits avait dressé dès 2017.

15 LES DOM A L'HORIZON 2030 ENTRE MIGRATIONS, VIEILLISSEMENT ET PRECARITE » QUEL PROJET DE SOCIETE ? Etude DREES – INSEE - Valentin MARIE - Ministère du travail

16 NOTE DE TRAVAIL POUR LE COMMISSARIAT GENERAL A LA STRATEGIE ET A LA PROSPECTIVE « QUELLE FRANCE DANS 10 ANS ? » - SEMINAIRE SUR LES OUTRE-MER

La future Collectivité Autonome de Guyane s'attachera à maintenir, a minima, le niveau de protection sociale actuelle, tout en se donnant pour objectif d'en abaisser les besoins par la création de richesses et par l'élévation du niveau de vie des guyanais. De plus, comme pour les autres items examinés, ci-avant, elle envisagera toutes les voies possibles d'optimisation pour une meilleure prise en compte de la typologie du tissu économique guyanais (92% des entreprises sont des TPE) dans la compensation des charges sociales (LODEOM).

III.4 DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

Les élus du Congrès ont validé les dispositions, ci-après, qui complètent les orientations et principes mentionnés ci-dessus :

- Engagement de poursuivre et compléter le travail qui a été engagé pour la clarification et l'approfondissement des perspectives financières et fiscales. Cette nouvelle étape de travail devra permettre de traiter avec des éléments techniques rigoureux, notamment la question de la création de valeur au plan local, ainsi que la création de richesses génératrices de croissance. La question des transferts financiers de l'Etat résultant des compétences transférées devra également être abordée ;
- Ajout à prévoir d'un tableau sur les ressources fiscales de l'Etat et leurs répartitions ;
- Compensation financière au profit de la Guyane à hauteur du maximum admissible par le marché carbone proportionnellement aux quotités rapportées à la France par la Guyane en matière de taxe carbone ;
- Nécessité d'une adéquation des ressources fiscales aux besoins des communes et des EPCI.
- Exigence d'une réforme du recensement pour le rendre mieux adapté à notre réalité sociale et à la création d'un observatoire territorial ;
- Vigilance nécessaire quant à l'équilibre des dotations transférées (Dotation globale de Fonctionnement et les dotations liées aux transferts de compétences...).

IV.
L'IMPACT ECONOMIQUE DE L'AUTONOMIE DE LA GUYANE

L'évolution institutionnelle de la Guyane peut avoir un impact significatif sur son économie. L'édification d'un éco système économique propice au développement est subordonnée à des facteurs politiques liés aux caractéristiques institutionnelles du régime politique d'autonomie.

Pour permettre le développement économique endogène, la Guyane doit disposer d'institutions régies par la règle de spécialité législative et des intérêts propres, de politiques publiques, de normes qui déterminent la manière dont le territoire est régi et fonctionne.

Ces institutions, dans le cadre d'une collectivité autonome, sont de nature à réguler et influencer la façon dont les acteurs économiques, la sphère politique et les individus interagissent et prennent des décisions économiques propres à générer de la croissance.

L'évolution institutionnelle de la Guyane, qui peut inclure des changements dans le système politique, le statut juridique et la structure sociale, doit conduire à des impacts économiques significatifs.

IV.1. LES CONSTATS

Les récentes analyses économiques mettent en exergue l'effet ciseaux entre la croissance économique et la forte expansion démographique.

Au regard des données de croissance démographique affichées, la Guyane devrait compter 500 000 habitants d'ici à 2030. Plus d'une personne sur trois aura moins de 20 ans.

Le nombre d'actifs passerait alors de 79 000 en 2006 à 200 000 en 2030. C'est 3 % de personnes supplémentaires qui arriveront sur le marché du travail chaque année.

Ce flux de nouveaux entrants sur le marché du travail nécessite une dynamique importante pour absorber en termes d'emplois ces actifs. Plus de la moitié des habitants de Guyane vit déjà avec des revenus inférieurs à ceux du seuil de pauvreté.

L'augmentation de la population constitue donc un important défi, d'autant qu'elle doit s'accompagner de l'essor d'un tissu productif conséquent pouvant ouvrir la voie à un développement économique durable.

Il conviendra en conséquence :

- d'augmenter le rythme de la croissance économique de la Guyane de manière forte et durable ;
- d'établir une politique agressive de lutte contre le chômage.

IV.2. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE AU CŒUR DE LA DEMANDE D'AUTONOMIE

Les choix politiques qui ont motivé les déterminants de l'évolution institutionnelle concernent en premier lieu des transferts de compétences qui créent de la valeur en terme économique *(création de facteurs de productions, de richesses, développement endogène, et intérêts économiques propres, exportations, échanges commerciaux et coopération).*

En deuxième lieu, ces choix politiques sont déterminés par un régime de compétences et de principes qui créent, de la valeur en termes de cohésion sociale, de changement des mentalités, de construction d'une identité dont le concept doit être défini, *(multiculturalisme ou pluri culturalisme*), susceptibles de créer un climat de confiance nécessaire au progrès de tout éco système de développement.

S'agissant des principes

Le choix des principes de domiciliation de compétences permettant de mettre en place des adaptions visant à la protection de l'emploi en faveur des guyanais, participera au développement du plein emploi en Guyane, et une réduction significative du chômage, selon des mécanismes autorisés par le régime de l'autonomie, sous réserve de dérogations à obtenir après de l'U.E dans l'hypothèse du maintien dans le statut de RUP.

De même, le choix politique du droit d'établissement autorisé par le régime de l'autonomie permettra la mise en place d'une régulation économique propre à conforter un tissu économique local, et donnera lieu à un développement endogène des filières, une domiciliation des ressources financières, dont les effets levier dus à la croissance auront des incidences en termes de fiscalité pour les collectivités. La nécessité d'une mise en compatibilité avec le droit U.E. est également souligné en cas de maintien dans le statut RUP

S'agissant des compétences,

Les compétences propres créatrices de valeurs en terme de croissance, de production de richesses et d'emploi sont privilégiées, car elles sont susceptibles de susciter les ressources permettant la mise en place de politiques budgétaires en matière d'équipements et d'infrastructures.

L'impact économique dépendra, néanmoins, de notre capacité à déployer des initiatives économiques, et des politiques publiques basées sur le patriotisme économique local susceptible de stimuler la croissance économique, afin que la Collectivité bénéficie de retours positifs sur investissement en termes de ressources fiscales pour le financement de l'économie et réduire les dépendances exogènes.

Dans ce contexte, en raison de l'effet levier de la croissance et des externalités positives qu'elle engendre, le doublement du budget à court terme de la Collectivité autonome peut être envisagé.

Croissance économique : La nouvelle gouvernance de la collectivité autonome résultant d'institutions rénovées peut favoriser la croissance économique en créant un environnement favorable à l'investissement et à l'innovation. Les politiques économiques cohérentes, les cadres juridiques clairs à travers les lois pays, le renforcement de l'employabilité locale et les changements positifs du statut peuvent créer les conditions visant à encourager les entreprises à investir, à créer des emplois et faciliter la croissance économique.

Investissement : Le régime d'autonomie permettra à la Guyane de disposer d'une nouvelle gouvernance – le Gouvernement – et des institutions locales stabilisées - et d'influencer la manière dont les investisseurs perçoivent la Guyane. De même, ce régime autorisera des réformes

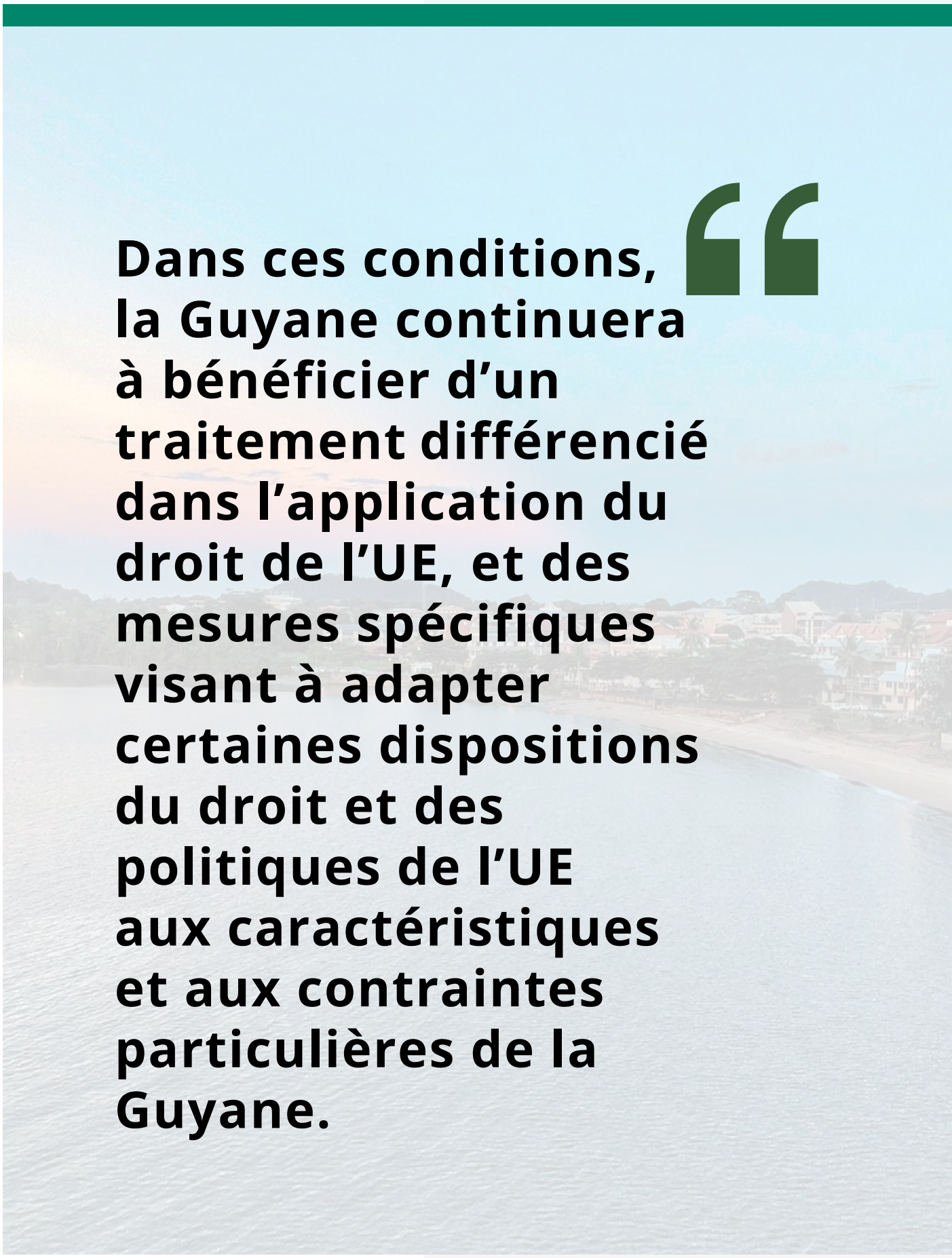
permettant de stimuler l'entreprenariat et la création d'entreprises à travers des mesures incitatives au plan fiscal ou réglementaire, et d'acquisitions foncières.

Marché du travail : Les institutions peuvent également avoir un impact sur le marché du travail. Des règlementations adaptées sur le travail, à travers des lois pays, seront de nature à réguler l'offre d'emploi. Les politiques de formation et d'éducation appropriées y compris par le recours à des accords de coopération à l'échelle internationale, aux besoins de l'économie pourront conforter la qualité et les compétences de la main-d'œuvre.

Commerce international : L'évolution des institutions dans le cadre du regime d'autonomie peut affecter la compétitivité des entreprises sur le marché mondial. Les échanges et accords commerciaux et des réglementations endogènes peuvent influencer l'attrait des entreprises étrangères pour les investissements, ainsi que la capacité des entreprises locales à exporter leurs produits.

Dette publique : l'évolution institutionnelle peut également avoir un impact positif sur la dette publique de la Collectivité. Des politiques fiscales appropriées tirées de la croissance, les politiques raisonnées de dépenses publiques et la gestion saine de la dette peuvent toutes affecter la solvabilité du territoire.

L'évolution institutionnelle reste, toutefois, un outil qui peut avoir des impacts économiques positifs en fonction des réformes et des choix politiques effectués. Le progrès économique dépend de notre capacité à générer de la croissance, facteur essentiel de l'évolution significative du PIB, et subséquemment de celle des ressources budgétaires.



Dans ces conditions, la Guyane continuera à bénéficier d'un traitement différencié dans l'application du droit de l'UE, et des mesures spécifiques visant à adapter certaines dispositions du droit et des politiques de l'UE aux caractéristiques et aux contraintes particulières de la Guyane.

LE STATUT DE LA GUYANE

AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Création - Résolution n° Congrès - 2023-6 du 13 mai 2023

Il est proposé de faire, dans un premier temps, le choix de statut de RUP actuellement reconnu pour la Guyane par, notamment, l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, au même titre que les Açores et Madère qui disposent d'une large autonomie au sein de leur État. Ce choix devrait néanmoins être assorti de demandes de dérogations à certaines normes pour tenir compte du contexte du territoire, prenant en compte le bassin amazonien dans le lequel s'inscrit le territoire de la Guyane. Ce choix devra s'appuyer, notamment, sur la charte européenne de l'autonomie.

Dans ces conditions, la Guyane continuera à bénéficier d'un traitement différencié dans l'application du droit de l'UE, et des mesures spécifiques visant à adapter certaines dispositions du droit et des politiques de l'UE aux caractéristiques et aux contraintes particulières de la Guyane. C'est le cas pour les Îles Canaries, territoire autonome espagnol, et de Madère, territoire autonome portugais, qui sont des RUP, au sens de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'U.E (TFUE).

Dans les domaines relevant de son pouvoir normatif autonome, la Collectivité de Guyane opérera elle-même la transposition des directives communautaires sur son territoire en concertation avec l'État, selon une procédure formelle à définir.

Par ailleurs, l'État devra informer la Collectivité, et autant que possible l'associer (selon des procédures à définir), à la détermination de la position de la France au sein des institutions européennes, préalablement à l'adoption de tout texte susceptible d'avoir des conséquences directes sur son développement ou sa situation économique et sociale.

La Collectivité de Guyane participera au sein de la délégation française aux négociations relatives aux relations entre l'UE et la Guyane.

La Collectivité de Guyane peut demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'UE en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de la Guyane.

Il ressort de l'analyse des éléments concernant l'intervention des Fonds structurels européens en Guyane que les principales contraintes relèvent de l'application de normes qui constituent des freins aux échanges et au développement économique de la Guyane. Il sera, dans ce cadre, proposé par le Territoire de la Guyane, la réalisation d'une évaluation de l'impact de la norme européenne et nationale sur le développement de la Guyane.

Tout accroissement net des charges résultant pour la Collectivité de Guyane des compétences transférées, est accompagné du versement concomitant par l'État d'une compensation financière permettant l'exercice normal de ces compétences.

LE STATUT DE LA GUYANE

SUR LE PLAN INTERNATIONAL

Création - Résolution n° Congrès - 2023-7 du 13 mai 2023

- La Guyane peut disposer de représentations auprès de tout État, de toute entité territoriale ou tout territoire reconnu par la République française, ou de tout organisme international dont cette dernière est membre, ou tout organisme international de la zone des Amériques et des Caraïbes. La Collectivité de Guyane négocie l'ouverture de ces représentations et nomme ses représentants.
- Elle peut négocier dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République des arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire des Amériques et des Caraïbes, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Guyane.
- L'État prendra toutes les dispositions nécessaires en vue de la participation de la Collectivité Territoriale autonome de Guyane :

INTERNATIONAL

En tant que membre associé au sein des institutions internationales, régionales, et notamment sportives, culturelles et économiques.

AMÉRIQUE-CARAÏBES

En tant que membre associé au sein des institutions de la zone Amérique-Caraïbes : AEC ; OTCA ; CARICOM ; UNASUR ; ALBA, CELAC, ainsi que des institutions spécialisées de l'ONU.

Aujourd’hui, il est temps de nous projeter résolument vers un nouvel horizon : Dans cette perspective le choix d’un cadre politique innovant est la condition sine qua non pour améliorer la gouvernance locale et répondre aux préoccupations quotidiennes des guyanais.

LA PROGRAMMATION D'UN PLAN EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS

Création - Résolution n° Congrès - 2023-8 du 13 mai 2023

Le diagnostic territorial *(point 1, supra)* justifie le principe et le contenu d'un plan exceptionnel d'investissements. Il devra, pour satisfaire à l'exigence d'équité, tenir compte des moyens financiers de la nouvelle collectivité de Guyane car son objet sera d'en accompagner le démarrage pour permettre à la population guyanaise d'accéder à un *« standard minimum de développement économique, social, culturel, sanitaire et environnemental ».*

Ce point est essentiel, car la persistance de la situation d'insuffisance des équipements publics en matière de santé, d'éducation, de sport ou de culture, risquerait très rapidement d'être mise au débit du changement statutaire, compte tenu des avancées que la population en attendra naturellement. Il convient donc de bien comprendre que l'indispensable nécessité de ce plan est dictée par la dégradation de la situation économique, sociale et humaine de la Guyane qui est le territoire sur lequel s'expriment, encore aujourd'hui, les plus visibles inégalités.

Ainsi :

- la Guyane est la seule région française dont le PIB par habitant connaît une diminution continue.
- L'écart existant entre les capacités financières des collectivités locales et des établissements publics et les besoins essentiels de la population, tels qu'établis par des recensements émanant de diverses sources, dont les services de l'État, ne permettra jamais aux Guyanais de rompre avec le cercle infernal de l'inégalité dans l'accès aux soins, à l'éducation, à l'emploi et aux sources d'énergie.
- Cette insuffisance des moyens financiers met les collectivités territoriales guyanaises dans l'impossibilité de résorber avec leurs seules ressources le déficit en équipements et services collectifs ; dès lors, toute participation de la nouvelle Collectivité de Guyane ne saurait être supérieure à 30 % de l'enveloppe consacrée à ce plan exceptionnel d'investissements.
- L'insuffisance manifeste des équipements de base, éducatifs, sanitaires, sociaux, culturels… est un facteur d'inégalités sociales et de discriminations territoriales ; cette situation constitue une source légitime de mécontentement qui alimente de profonds désordres sociaux, remettant en cause la crédibilité de institutions.

Ce plan doit être inscrit dans une disposition législative visant à définir, à l'instar de l'article 53 de la loi Corse n°2002-92 du 22 janvier 2002, le cadre juridique permettant l'application réelle du principe de continuité et d'égalité des territoires. Cette loi pourrait se formuler comme suit :

« Un programme exceptionnel d'investissement d'une durée de dix ans associant en partenariat l'État et la nouvelle Collectivité autonome permettra à la Guyane de surmonter ses handicaps structurels liés à l'étendue du territoire, à son relief, à l'enclavement de zones importantes et à son éloignement, ainsi que de faire face aux besoins d'équipements et de services collectifs.

Ce plan d'investissements publics défini par la Nouvelle Collectivité Territoriale de Guyane est destiné à combler les retards d'équipements en matière d'infrastructures routière, portuaire, aéroportuaire, numérique, ferroviaire, sanitaire, scolaire, nécessaires au progrès économique, et plus particulièrement en faveur des communes de l'intérieur.

Les modalités de mise en œuvre de ce plan exceptionnel d'investissements font l'objet d'une convention conclue entre l'état et la collectivité d'outre-mer de Guyane, selon la déclinaison, ci-après.

VII.1. DÉCLINAISON DES ACTIONS À FINANCER DANS LE CADRE DU PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS

Les axes essentiels du plan exceptionnel d'investissements devraient être les suivants :

Créer les infrastructures permettant l'accès au savoir.

Les infrastructures permettant l'accès aux soins et aux équipements de santé.

Permettre l'accès à l'eau potable pour toutes les populations et doter l'ensemble du territoire guyanais de moyens efficaces de traitement des déchets.

Permettre à la population guyanaise d'accéder aux sources d'énergie nécessaires à une vie décente.

Définir un plan et des moyens réalistes de protection et de gestion de la biodiversité.

L'application, par voie législative, du principe de continuité territoriale à l'intérieur de la Guyane
et planifier les infrastructures de désenclavement interne de la Guyane.

Définir le socle du développement économique, les moyens de l'attractivité et de la création d'activité et d'emplois.

Mettre en place les initiatives nécessaires pour permettre l'accès au foncier.

VII.1.1. Les infrastructures permettant l'accès au savoir

- L'enseignement supérieur et la recherche.
- L'enseignement secondaire.
- les infrastructures socioculturelles (musées, bibliothèques, salles de spectacle).

VII.1.2. Les infrastructures permettant l'accès aux soins et la protection de la santé

- Construction de structures d'accueil pour compenser la faiblesse des équipements pour : les Jeunes handicapés, les mineurs en danger, l'accueil collectif des enfants d'âge préscolaire, le placement familial thérapeutique, les prises en charge psychiatriques des adultes et familles en difficulté, l'hébergement, médicalisé ou non, des personnes âgées, les soins aux toxicomanes en hospitalisation complète, les personnes alcooliques.

VII.1.3. L'accès à l'eau potable et la gestion des déchets

Permettre l'accès à l'eau potable pour toutes les populations et doter l'ensemble du territoire guyanais de moyens efficaces de traitement des déchets.

VII.1.4. L'accès à l'énergie

Permettre à la population guyanaise d'accéder aux sources d'énergie nécessaires à une vie décente.

VII.1.5. La protection et la gestion de la biodiversité

Définir un plan et des moyens réalistes de protection et de gestion de la biodiversité.

VII.1.6. La continuité territoriale et le désenclavement

- Mettre en place les infrastructures de communication terrestre permettant le désenclavement de l'ensemble du territoire.
- Parfaire les mobilités intra territoriales, de manière multimodale (espace fluvial, aérien, aérodrome, ferroviaire} par une politique des équipements, des prix et de l'offre.
- Poursuivre et accroître la politique d'installation d'infrastructures de communications électroniques et numériques à haut débit

VII.1.7. Le développement économique, les moyens de l'attractivité et de la création d'activité et d'emplois

- Définition et promotion de filières touristique porteuses.
- Identifier et préparer l'offre hôtelière.
- Définir, mettre en œuvre et accompagner un plan de construction de logements dont les objectifs sont : réduire les inégalités, contribuer à la socialisation à l'insertion, à la dynamisation de l'activité économique, à la création d'emplois et de manière plus générale à la cohésion économique et sociale. Ce pan devra faire l'objet d'un lissage précis de la commande publique pour éviter les effets de surchauffe.

- Alléger la dépendance énergétique et organiser la filière des énergies renouvelables,
- Pêche : Requalifier le secteur, former, professionnaliser la main d'œuvre, revoir la maîtrise de la commercialisation et de la transformation.

VII.1. 8. Les initiatives nécessaires pour permettre l'accès au foncier

- Régler en priorité la question de la cession du foncier de l'État pour doter la collectivité de Guyane des moyens indispensables à son développement et à l'aménagement de son territoire.
- Faire de ce patrimoine un instrument du développement compatible avec les contraintes environnementales ; mettre en œuvre une véritable industrie du bois.
- Définir une charte de formation aux métiers du bois et de la forêt.
- Définir, organiser et accompagner les conditions d'exploitation des niches porteuses en matière d'industrie du bois.

Tels sont les axes non exhaustifs, retracés pour l'essentiel dans le plan additionnel de 2017, autour desquels devra se construire le plan exceptionnel d'investissements indispensable au développement économique social, culturel, sanitaire et environnemental des populations de la collectivité autonome de Guyane.

Conformément à l'engagement de l'État dans le cadre de l'accord de Guyane du 21 avril 2017, la mise en place d'un plan additionnel*[17] estimé à 2,1 milliards d'euros en 2017 destiné notamment à combler les déficits en équipements structurants, et à financer des projets de désenclavement des communes isolées de l'intérieur de la Guyane, fera l'objet d'une loi de programmation et de convergence.

17 Adossé au plan d'urgence de 1,085 milliards d'euros

DISPOSITIONS FINALES

Création - Résolution n° Congrès - 2023-9 du 13 mai 2023

VIII.1. DÉTERMINATION ET APPLICATION D'UN ACCORD

Le Congrès des élus de Guyane et l'assemblée de Guyane prennent acte de la décision du Gouvernement d'engager avec la partie guyanaise des discussions, conformément à la résolution du Congrès des élus du 26 mars 2022, des délibérations de l'Assemblée de Guyane, sur la demande d'évolution institutionnelle de la Guyane, en vue de co construire un projet d'accord sur une réforme visant à faire de la Guyane un territoire autonome doté d'un statut particulier, qui doit intervenir dans le courant du dernier trimestre 2023.

Le Gouvernement engagera la préparation des textes nécessaires à la mise en œuvre de l'accord, et notamment du projet de loi de révision constitutionnelle en vue de son adoption au Congrès dans le courant de l'année 2024.

Pour la mise en œuvre de l'accord, en lien avec la partie guyanaise, le Gouvernement engagera la préparation d'une loi organique dont l'adoption sera soumise à la consultation populaire avant la fin de l'année 2024.

VIII.2. PROPOSITION DE RÉSOLUTION SUR LA CONSULTATION ET LE CORPS ÉLECTORAL

Création - Résolution n° Congrès - 2023-21 du 2 décembre 2023

Conformément aux résolutions adoptées lors du Congrès des élus du 26 mars 2022, le processus de négociations entre Commission spéciale, instituée par une résolution adoptée lors de la séance du Congrès des élus de Guyane du 13 mai 2023, et le Gouvernement sur la base du Document d'Orientations sur l'évolution institutionnelle, devra permettre d'aboutir à une solution négociée, résultant d'un accord politique conclu avec le Gouvernement.

Il est pertinent que la Consultation porte sur l'accord qui sera conclu avec le Gouvernement, conformément au troisième alinéa l'article 72-1 de la Constitution qui stipule que « Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées »

VIII.2.1 Le corps électoral visé par cet article est celui prévu par l'article L-11 du code électoral qui dispose : «

Sont inscrits sur la liste électorale, sur leur demande :

1. Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins.

2. Ceux qui figurent pour la cinquième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Tout électeur ou toute électrice peut être inscrit sur la même liste que son conjoint au titre de la présente disposition ;

3. Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires publics. Sont également inscrits, dans les mêmes conditions, les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive. L'absence de la commune résultant du service national ne porte aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

VIII.2.2. Les modalités de la consultation

Cependant, l'accord devra expressément prévoir les modalités de cette consultation, ainsi que le principe d'un corps électoral élargi qui serait ouvert aux électeurs originaires de la Guyane résidant hors de Guyane afin d'inclure la diaspora guyanaise dans une consultation sur un sujet sociétal majeur pour l'avenir de la Guyane.

Les électeurs originaires de Guyane résidant hors de Guyane, pourront se prononcer, assurés sur la nature des liens qui les unissent à la Guyane.

Ils constituent une composante des populations intéressées. Ils sont particulièrement qualifiés pour se prononcer sur l'avenir de la Guyane et participer par leur vote à la définition des règles de la nouvelle organisation politique de la Guyane.

VIII.2.3. La légitimité du corps électoral

La légitimité du corps électoral élargi doit être fondée sur la notion de citoyenneté partagée. Le droit de vote est, certes, un droit civique, cependant il constitue, en même temps, le fondement et l'exercice de la Citoyenneté.

L'établissement de ce corps électoral élargi, sur la base de critères à définir, selon, notamment, les notions non exhaustives de domicile habituel, et de centre des intérêts moraux et matériels, fera l'objet de discussions avec le Gouvernement, préalablement à la consultation.

VIII.3. LE COMITÉ DE SUIVI

Création - Résolution n° Congrès - 2023-10 du 13 mai 2023

L'État, les parlementaires, le Président de l'organe Exécutif, le Président de l'assemblée de Guyane, les responsables des organisations politiques représentées à l'Assemblée de Guyane, les Présidents des Conseils consultatifs ainsi que le Président de l'Association des Maires se retrouveront dans le cadre d'un Comité de suivi, selon une périodicité qui sera mentionnée dans l'accord, afin de procéder au bilan et à l'évaluation de l'application de la réforme statutaire.

Des consultations seront organisées en Guyane auprès des organisations politiques, coutumières, économiques et sociales sur l'application de l'accord.

Collectivité
Territoriale
de Guyane

ANNEXE

RÉSOLUTIONS VOTÉES PAR LE CONGRÈS DES ÉLUS DE GUYANE
Processus d'évolution institutionnelle de la Guyane 2022-2024

1.- LE CONGRÈS DU 26 MARS 2022

01. Résolution n° Congrès 2022-2 relative à l'orientation sur l'autonomie et approuvant l'orientation proposée dans le rapport relatif à l'inscription de la Guyane dans la Constitution en tant que collectivité territoriale autonome à statut particulier, afin de tenir compte de ses intérêts propres au sein de la République, eu égard :

    - A son appartenance au continent américain et au bassin amazonien ;
    - A ses limites linguistiques et culturelles.

02. Résolution n° Congrès 2022-3 relative à la démarche de concertation avec le Gouvernement, en tant qu'elle approuve la proposition de définir une méthode de concertation soutenue avec le gouvernement, dans le cadre du processus de changement statutaire, en vue de l'élaboration du projet de loi organique qui en découlera et qui fera l'objet d'une consultation populaire ;

03. Résolution n° Congrès-2022-4 relative à la poursuite des travaux préparatoires ;

04. Résolution n° Congrès-2022-5 relative à la transformation du Comité de Pilotage ;

05. Résolution n° Congrès-2022-6 relative à l'accord de méthode ;

06. Résolution n°Congrès-2022-7 relative à la démarche de communication et d'information

Les résolutions du congrès du 26 mars 2022 relatives à l'orientation vers l'autonomie et la démarche de concertation avec le Gouvernement, ont été ratifiées sans modification par l'AP du 27 avril 2022 (Délibération n° AP-2022-51 et n°AP-2022-50). Elles ont été adressées au Premier ministre par correspondance en date du 30 mai 2023, conformément aux dispositions de l'article L. 7324-2 du Code général des collectivités territoriales

2.- LE CONGRÈS DU 13 MAI 2023

07. Résolution n° Congrès-2023-2 – Accord de méthode relatif aux modalités de la concertation sur le processus d'évolution statutaire de la Guyane

08. Résolution n° Congrès-2023-3 – Adoption des dispositions relatives au préambule dans l'avant-projet de document d'orientation sur l'évolution institutionnelle de la Guyane

09. Résolution n°Congrès-2023-4 – Portant adoption des dispositions relatives au diagnostic territorial dans l'avant-projet de document d'orientation sur l'évolution institutionnelle de la Guyane

10. **Résolution n° Congrès-2023-5** – Portant adoption des dispositions relatives aux compétences de la Collectivité Autonome de Guyane dans l'avant-projet de document d'orientation sur l'évolution institutionnelle de la Guyane

11. **Résolution n° Congrès-2023-6** – Portant adoption des dispositions relatives au statut de la Guyane dans l'union européenne dans l'avant-projet de document d'orientation sur l'évolution institutionnelle de la Guyane

12. **Résolution n° Congrès-2023-7** – Portant adoption des dispositions relatives au statut de la Guyane sur le plan international dans l'avant-projet de document d'orientation sur l'évolution institutionnelle de la Guyane

13. **Résolution n° Congrès-2023-8** – Portant adoption des dispositions relatives à la programmation d'un plan exceptionnel d'investissements dans l'avant-projet de document d'orientation sur l'évolution institutionnelle de la Guyane

14. **Résolution n° Congrès-2023-9** – Avant-projet de document d'orientation-dispositions finales- détermination et application d'un accord

15. **Résolution n°Congrès-2023-10** – Avant-projet de document d'orientation-Dispositions finales sur le Comité de suivi

16. **Résolution n° Congrès-2023-11** – Portant Mise en place d'une « Commission spéciale » institutionnelle de la Guyane

17. **Résolution n° Congrès-2023-12** – Portant adoption des dispositions relatives à la nouvelle demande d'évolution institutionnelle : la constitutionalisation spécifique du statut d'autonomie de la Guyane dans l'avant-projet de document d'orientation sur l'évolution institutionnelle de la Guyane.

Les résolutions du congrès du 13 mai 2023 ont été ratifiées sans modification par l'Assemblée de Guyane du 22 juin 2023 (Délibération n° AP-2023-54-1). Elles ont été adressées au Premier ministre par correspondance en date du 16 mai 2023.

3.- LE CONGRÈS DU 2 DÉCEMBRE 2023

18. Résolution n° Congrès-2023-19 – relative aux Ressources financières et fiscales du territoire autonome

19. Résolution n° Congrès-2023-20 – relative au Sénat coutumier des populations bushinengue

20. Résolution n°Congrès-2023-21 – portant sur la Consultation populaire et le corps électoral

Les résolutions du congrès des élus de Guyane ont été ratifiées sans modification par l'Assemblée de Guyane du 21 décembre 2023 (Délibérations n° AP-2023-127, n° AP-2023-126, n° AP-2023-125). Elles ont été adressées au Premier ministre par correspondance en date du 07 décembre 2023

4.- LE CONGRÈS DU 13 AVRIL 2024

21. Résolution n° Congrès-20024-2 – relative à la représentation des populations autochtones (transmise au Premier ministre par correspondance n°010-2024/29-04/cab/jj en date du 29 avril 2024)

5.- L'ASSEMBLÉE DE GUYANE DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE GUYANE DU 30 MAI 2024

22. Délibération n° AP-2024-35 du 30 mai 2024 5 (transmise au Premier ministre par correspondante datée du 4 juin 2024) - modifiant la résolution relative à la représentation des peuples autochtones n°Congrès-2024-2 du 13 avril 2024 (transmise au Premier ministre par correspondance n°010-2024/29-04/cab/jj en date du 29 avril 2024)

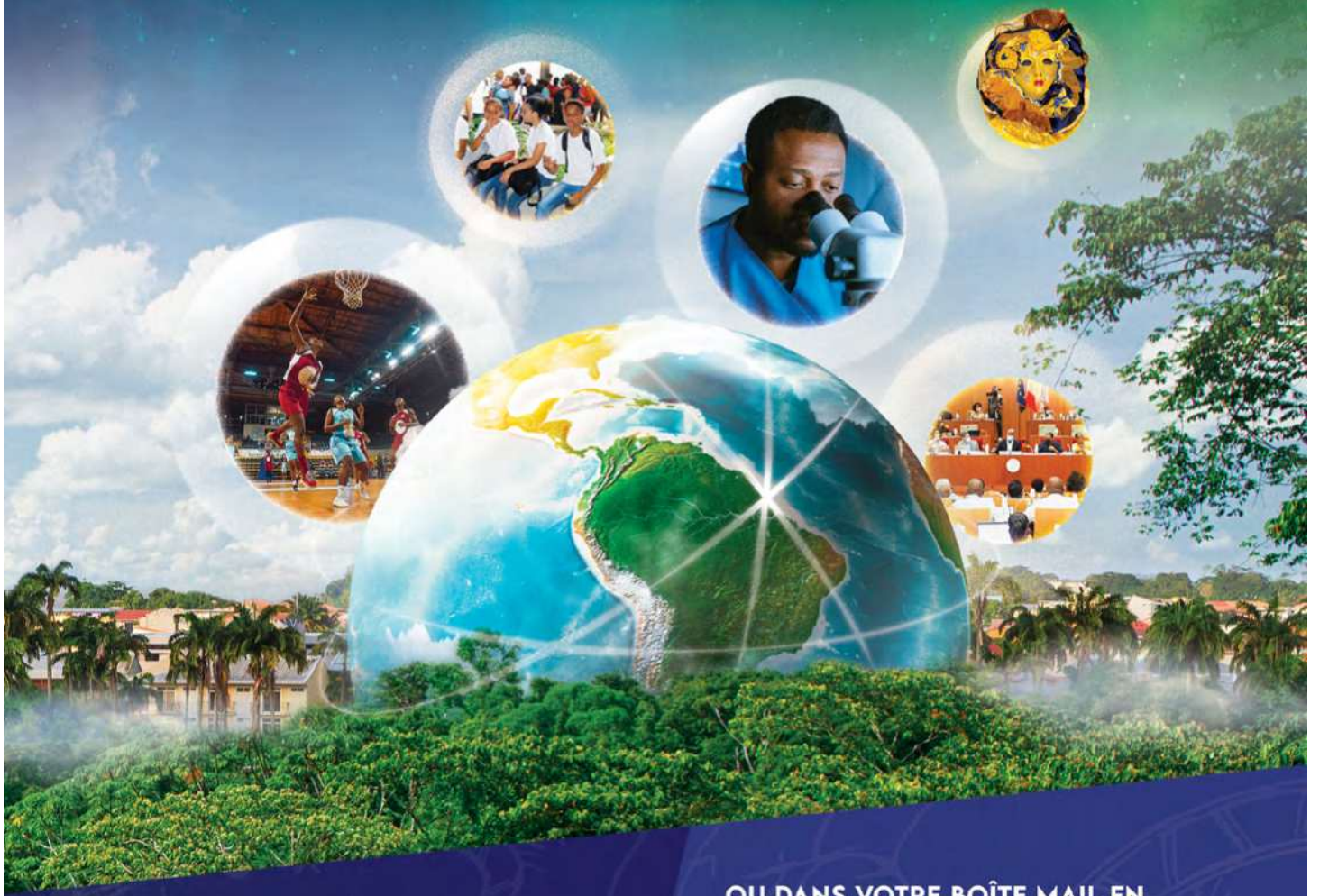
23. Délibération n° AP-2024-36 du 30 mai 2024 (transmise au Premier ministre par correspondante datée du 4 juin 2024) - modifiant de la délibération n°AP-2023-126 relative au Sénat coutumier des populations bushinengue du 21 décembre 2023 (transmise au Premier ministre par correspondance en date du 07 décembre 2023).

Collectivité
Territoriale
de Guyane

Collectivité Territoriale de Guyane

HISSER LA GUYANE

AU RANG DE CARREFOUR MONDIAL D'EXCELLENCE*S*



RETROUVEZ TOUTE L'ACTUALITÉ DE LA CTG SUR :

CTGuyane @CTdeGuyane

Collectivité Territoriale de Guyane CTG

OU DANS VOTRE BOÎTE MAIL EN VOUS INSCRIVANT À LA NEWSLETTER :

Scannez le QR code avec votre mobile pour vous inscrire et rester informé des actions pour le territoire !

Ou rendez-vous sur : www.ctguyane.fr/newsletter

PLUS D'INFORMATIONS SUR :

0594 300 600 | WWW.CTGUYANE.FR