

## **LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION MIXTE D'ÉTUDE « ÉTATS GÉNÉRAUX »**

*Mesdames, Messieurs*

*Au travers des États Généraux qui se sont tenus en 1997, le corps social guyanais dans son immense majorité a pris conscience que l'heure était venue de rassembler toutes les énergies éparses, afin d'imaginer une voie nouvelle menant au développement économique réel et durable de la Guyane, compte tenu notamment de la crise économique constatée ces dernière années.*

*En janvier 1998, après des avis et réflexions en ateliers de travail, un rapport final a été rédigé, présenté officiellement et soumis aux instances locales, État, Région. Département, Chambre de Commerce et d'Industrie de la Guyane, Chambre des Métiers, Chambre d'agriculture, ainsi qu'au gouvernement.*

*Le Conseil Régional et le Conseil Général ont respectivement par délibération pris acte de ce rapport final, et ont jugé nécessaire qu'il soit le point de départ et le cadre de référence privilégié d'une réflexion sur l'avenir de la Guyane.*

*Les deux collectivités ont décidé à cet effet d'installer le 23 juin dernier au Conseil Général en présence des Présidents KARAM et LECANTE, une commission ad hoc mixte, composée de 8 conseillers généraux et 8 conseillers régionaux chargée d'aboutir à l'élaboration d'un document d'orientation, apte à impliquer l'État sur un certain nombre de mesures nécessaires à un développement pérenne de notre pays, tant d'un point de vue économique, qu'institutionnel.*

*La commission a élu son président, Monsieur Louis BIERGE conseiller général, son vice-président, Monsieur Maurice PINDARD, conseiller régional et son rapporteur général, Monsieur Alick ÉGOUY, conseiller régional.*

*Une des premières décisions de la commission a été de diffuser en 5.000 exemplaires le rapport final des États Généraux auprès de la population par l'intermédiaire d'associations ou organismes divers.*

*Aussi, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint un exemplaire de ce document.*

Louis BIERGE

# Sommaire

## **AVERTISSEMENT**

## **ANALYSE INTRODUCTIVE**

## **PREMIÈRE PARTIE – ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE**

Diagnostic et analyse

Les solutions envisagées

Financement de l'économie

Aménagement du territoire et accompagnement des entreprises Économie marchande

Quelques secteurs clés (Agriculture. Mines, Bois, Tourisme..)

Recherche

Énergie

Environnement

Coopération et intégration régionale

## **DEUXIÈME PARTIE - SOCIÉTÉ**

Analyses et constats

Caractéristiques de la population

La population active

La famille

Les institutions

Les associations

La jeunesse

Le système éducatif et culturel

La formation professionnelle

L'action culturelle

Le système sanitaire et social

## **TROISIÈME PARTIE - CADRE POLITICO-ADMINISTRATIF**

Les constats

Stratégies d'adaptation

État - Services publics

La représentativité des hommes politiques

Le système administratif et réglementaire

Le nouveau cadre politico-administratif Aménagement du territoire

## **CONCLUSION**

## **RELEVÉ SYNTHÉTIQUE DES PROPOSITIONS**

## **ANNEXES**

Modalités d'organisation des Etats Généraux

Note d'orientation du bureau

Guide méthodologique

Documents officiels d'époque

# Avertissement

Le présent rapport final des Etats Généraux du développement économique réel et durable de la Guyane est la traduction synthétique de l'ensemble des contributions écrites et des débats qui émanent des groupes de travail composant chacun des ateliers thématiques prévus par le rapport d'organisation consigné en annexes

Le bureau du comité stratégique a souhaité que le rapport final fasse l'objet d'une rédaction cohérente et de qualité conforme aux thèmes abordés par les participants.

Les membres de la commission de synthèse et tous les rédacteurs de comptes-rendus des groupes de travail, des ateliers et du rapport final se sont attachés à respecter le schéma d'analyse constats/propositions qui a présidé aux débats. Ce schéma présente l'avantage d'exposer simplement les problématiques et les solutions préconisées telles qu'elles ont été exprimées. Le rapport final ne prétend pas à l'exhaustivité ; nombre de questions, de constats, d'analyses ont déjà été traités en d'autres lieux et certains d'entre eux n'ont pas été repris ici. Il s'est efforcé de respecter le caractère transversal des différents thèmes traités.

Tout forum démocratique présente l'avantage de donner libre cours à l'expression ; mais le bouillonnement des idées ne permet pas d'éviter les redites, les clichés, les préjugés.

Les événements politiques nationaux n'ont pas favorisé l'efficace participation des services de l'Etat non seulement en sa qualité de partenaire mais surtout comme centre de ressources. Cette défaillance a heureusement pu être compensée par les services de la Collectivité régionale et de la Chambre de Commerce et d'Industrie qui en ont assuré la logistique et permis de les mener jusqu'à leur terme. Il convient de noter que les événements d'Avril 1997 ont également entraîné la suspension du processus des Etats Généraux.

Certains sujets sont abordés tantôt sous l'aspect économique ou social, tantôt sous l'angle politique. Les informations et documents transmis par les institutionnels ont fait apparaître que certains sujets ou questions ont fait l'objet d'études détaillées auxquelles l'on pourra utilement se reporter en cas de besoin.

Ce rapport ne constitue pas un plan de développement ; il est un document de référence déterminant sur les axes stratégiques indispensables à l'élaboration d'un projet de société ; ces axes étant le résultat de l'expression du corps social dans ses multiples composantes.

NB : Chaque participant s'est exprimé selon sa sensibilité particulière et ses centres d'intérêts ; aussi, les parties prenantes au débat ne sont pas engagées par toutes les observations et toutes les mesures contenues dans le présent rapport.

# ANALYSE INTRODUCTIVE

- A regarder de près l'évolution économique de la Guyane, il est une constante qui saute aux yeux, celle des échecs répétés.
- Les plans de développement, de relance, de restructuration... se sont multipliés tout autant que les missions d'évaluation, de suivi, de contrôle qui les ont précédés ou appuyés.
- Aucune de ces missions ne s'est valablement interrogée sur les causes des échecs et l'origine des crises qui ont régulièrement affecté la société guyanaise.
- Alors que l'observation des autres Départements et Territoires d'Outremer laisse entrevoir sinon un relatif développement, du moins une certaine croissance qui n'est pas remise en cause par des crises cycliques. En Guyane, on attend les jours meilleurs et les experts (INSEE, IEDOM...) ne se lassent pas d'établir des bulletins de conjoncture contrastés. Jusqu'au milieu des années quatre vingt, les réponses apportées exclusivement par l'Etat étaient toujours de nature conjoncturelle.
- Au début des années 1990, la combinaison simultanée d'événements à la fois internes et externes (mise en oeuvre de la décentralisation, grands chantiers publics et du spatial, contraintes budgétaires...) a perturbé le jeu classique des mécanismes régulateurs du système et créé des distorsions économiques, sociales et politiques (flux migratoires incontrôlés, fugacité de la croissance, déséquilibre des finances locales, querelles politiques, dégradation rapide du système financier...).
- L'acuité de la crise est aujourd'hui telle, que les moyens budgétaires de l'Etat ne peuvent plus y remédier.
- L'intégration du spatial, référence ultime, le nec plus ultra des moteurs à implosion économique, n'abuse que ceux qui veulent y croire.
- Se contenter de prendre acte du désengagement de l'Etat et se focaliser sur des retombées éventuelles du spatial, c'est déjà prendre du retard et s'engager dans l'impasse de la substitution d'une dépendance publique à une autre privée dont ce n'est pas le rôle.
- Ce qui hier était encore possible pour une population de 50.000 habitants ne l'est plus aujourd'hui avec une communauté de 200.000 personnes n'ayant pas les mêmes repères.
- Les besoins collectifs croissants (écoles, équipements sanitaires, outils de communication et d'échange...) ne sont pas convenablement satisfaits dans un contexte de réduction drastique des finances publiques.
- Les fondements de la cohésion sociale sont remis en cause. La relative homogénéité de la structure sociale cède le pas à un communautarisme lourd de menaces de fracture.
- Ce phénomène non maîtrisé se manifeste par un doute profond qui s'est instauré dans toutes les composantes du corps social. Doute qui, à l'occasion d'événements sociaux significatifs, notamment ceux de novembre 96, a fait place à l'idée largement répandue que les institutions publiques seraient incapables d'apporter des réponses pertinentes et pérennes pour sortir de la crise.
- La classe politique, censée être à l'écoute de la société, aurait pu proposer les voies et moyens du développement. Majoritairement issue de la fonction publique, elle s'en remet souvent aux services de l'Etat ou

se démet parfois de ses prérogatives institutionnelles par méconnaissance des réalités socio-économiques ou par manque de préparation à la gestion des affaires publiques.

- A cela, s'ajoutent les pratiques des représentants de l'Etat, qui pour éluder les conflits entre institutions, les oppositions et affrontements normaux dans une démocratie ou tout simplement pour maintenir la "paix sociale" ont, longtemps, laissé s'installer le laxisme.

- Ce déficit de clarté politique est aggravé par l'absence de continuité dans l'action publique.

- Celle-ci est ainsi soumise aux aléas de la durée de séjour des chefs de services, de leur degré d'implication dans la vie locale, de leur corps d'origine et de leur capacité à s'adapter à leurs nouvelles responsabilités ; ils vivent souvent en "vase clos" et ont peu de relations avec le pays vrai.

- Tel se targue d'être un pragmatique tout en affichant une surdité aux analyses, tel autre se réfugie derrière des "instructions" pour éviter le dialogue, tel autre encore veut éviter de faire des vagues ; Mais en vérité, nombreux sont ceux qui croient tout savoir sans crainte de sombrer dans le ridicule.

- Nombre de Guyanais s'étonnent qu'il soit courant aux ressortissants des anciennes colonies britanniques, d'accéder à des postes de haute responsabilité politique, économique dans la société anglaise, alors que pour les originaires des DOM-TOM, cela semble relever de l'exception au sein de l'ensemble national et davantage encore dans leur propre région.

- Là réside pour partie les interrogations sur l'identité et l'appartenance.

- Les règles et normes, quel qu'en soit le domaine d'application, par leur inadéquation à la société guyanaise, fournissent autant de motifs d'insatisfaction et d'incompréhension entre ceux qui ont la charge de les appliquer et les administrer.

- L'exemple des populations amérindienne ou noir marron en est la parfaite illustration ; Le traitement et la maîtrise de l'immigration en est une autre. Le contrôle s'effectue dans des termes applicables en France métropolitaine et leur inadéquation au territoire guyanais n'est plus à démontrer.

- Fort heureusement, la désillusion des citoyens n'a pas encore l'exutoire d'un " Front National ", mais il est sans doute aussi grave qu'elle se réfugie dans la religiosité sectaire qui détourne et mobilise l'individu vers des lendemains improbables.

- L'ordre républicain proclamé comme principe intangible n'est plus mobilisateur et aurait même tendance à être pris pour cible du mal-être.

- La détermination mise dans la réalisation d'équipements d'enjeu national et européen sur le sol guyanais rend moins acceptable les réticences à s'engager dans un processus de développement réel et durable au sein duquel il ne serait pas seulement question de tutelle mais de partenariat véritable, producteur de responsabilité, de dignité renforçant de fait l'identité des acteurs.

- La société guyanaise n'a aucun équivalent dans l'ensemble national ; la constance mise à puiser des explications convenues au répertoire connu de la duplication des règles du cadre politique et administratif hexagonal a atteint ses limites.

- Le recours aux truismes (étroitesse du marché, manque de projets novateurs, absence d'investisseurs, mauvaise image de la Guyane...) est tout simplement inopérant.

- La notion archaïque du "largage" par la France n'est plus dissuasive et ne résiste pas à l'exigence de maîtrise d'un véritable projet de société.

- Par son ampleur et sa durée, la crise a eu pour effet de provoquer :

- la réflexion et l'analyse sur les causes profondes des dysfonctionnements de la société Guyanaise ;
- le questionnement de la validité des référentiels qui émanent le plus souvent de l'Etat ;
- le débat engageant le corps social à exprimer ses attentes

■ Les "Etats Généraux" du développement économique réel et durable constituent un premier élément de réponse.

■ Ils se sont assignés la tâche d'identifier les contraintes et les dysfonctionnements qui mènent à l'échec économique, social et politique, pour dégager les propositions permettant que de nouvelles références, des principes, des volontés émergent.

- Ils ont offert l'occasion de poser les bases :
  - d'une transformation en profondeur de l'organisation économique et sociale ;
  - d'une modification des règles politiques et administratives de gestion du territoire.

■ La Guyane contrairement aux autres Départements Français d'Amérique se démarque par :

- la dimension et le caractère de son espace géographique au sein d'un continent où se distinguent de nouveaux pays industriels ;
- la composition et la structure de sa démographie ;
- Une situation géostratégique originale qui permet à l'Europe d'établir un contact direct avec les pays du Mercosur.

■ La mondialisation des échanges économiques exige que soient redéfinies les notions de compétences et les concepts d'échelle, d'espace, d'état, de région.

■ L'apparition de niveaux spatio-temporels complexes entre Union Européenne, Etat, Région, Département, Communes, doivent faire évoluer les relations de pouvoirs entre l'Etat et les institutions locales.

■ La vision politique et administrative du territoire national doit intégrer les dimensions géographique, culturelle et économique de la Guyane.

■ La Guyane est un espace qui résulte d'une histoire et d'une géographie, façonné par le pouvoir politique et marqué par les communautés qui le peuplent.

■ L'objectif de développement doit traduire, la volonté de la société guyanaise de faire admettre deux impératifs :

- celui de la reconnaissance de l'identité de la société guyanaise et de son caractère pluri-ethnique ;
- celui d'une transformation profonde des structures actuelles et du changement progressif des mentalités pour que les populations ne se cantonnent plus au simple rôle de consommateurs dociles mais deviennent résolument des créateurs de richesses.

■ A cet effet, les "Etats Généraux" ont été une opportunité sans précédent, dont chacun a pu mesurer les enjeux ; Ils ont réuni les représentants de la société guyanaise dans sa diversité.

■ Le corps social s'est clairement exprimé en portant sa contribution concrète tant sur le plan social, économique, administratif que politique, afin d'aboutir à des mesures fortes de nature à responsabiliser les Guyanais et prendre davantage en compte les particularités régionales dans un environnement géopolitique original.

■ Il attend de l'Etat qu'il s'implique pour son développement, et le considère comme un enjeu de réussite avec autant de détermination qu'il le fait pour le spatial.

- Dès lors, l'instauration d'un dialogue sincère, excluant les à priori et les préjugés, s'impose.
- Le temps des effets d'annonce dans la précipitation et de l'administration par ordonnances est révolu.
- Le temps des analyses objectives est venu pour éviter les écueils des crises cycliques.
- Il ne suffira pas de constater, avec des arrière-pensées culpabilisantes, les défaillances locales mais de proposer des règles du jeu claires et manifester la volonté d'un respect mutuel pour établir un projet dans le cadre d'une communauté de destin guyanaise librement acceptée par le plus grand nombre.
- Les acteurs publics et privés réunis à l'invitation du Préfet de la Guyane se sont accordés en mars et avril 1997 sur les modalités d'organisation des Etats Généraux du développement économique réel et durable conformément aux documents annexés au présent rapport.
- Les incidents qui ont émaillé la mise en place et le déroulement des ETATS GENERAUX illustrent parfaitement la discontinuité de l'action de l'administration en Guyane.
- Il est, en effet, symptomatique d'observer que la même structure représentant l'Etat qui avait proposé un projet d'organisation, commenté et approuvé les modalités d'organisation de ce grand FORUM DEMOCRATIQUE avant d'en installer les mécanismes de gestion (comité stratégique, bureau), s'en est écarté, lors de la mise en place du gouvernement de cohabitation en juin 1997.
- Les Etat Généraux se sont néanmoins réunis en se référant à des objectifs devant conduire à un développement économique réel et durable :

- **Objectifs économiques d'adaptation, de maintien et de création d'activités ;**
- **Objectifs de cohésion et d'intégration sociale ;**
- **Objectifs Culturels de mise en valeur du patrimoine, de renforcement de l'identité locale ;**
- **Objectifs de modification du cadre politico-administratif appelé à soutenir**

**ce développement ;**

- Trois ateliers ont permis au corps social de s'exprimer librement sur les dysfonctionnements constatés et les solutions à envisager en vue d'engager la Guyane sur la voie du développement économique réel et durable.

# DEUXIEME PARTIE

## Société

« Il ne pourra y avoir une politique  
du développement sans politique  
de la population. »

*L'image d'une société qui ne peut plus intégrer tous ses membres fait florès dans les discours publics : chômage, violence, toxicomanie, délinquance sont les symptômes les plus significatifs du délitement du tissu social.*

*Avant 1990, la marginalisation par la délinquance ou la toxicomanie était localisée soit dans des franges urbaines, où elles avaient rang de pittoresque (Chicago), soit au sein des familles qui parvenaient à confiner les déviances. Les manifestations de la détresse économique, sociale et culturelle ne pouvant plus, avec l'accroissement démographique, la précarisation des familles, être dissimulées, elles se nourrissent de leur propre spectacle. Avec le chômage, l'apparition des sans domicile, a émergé le sentiment d'une société incapable de maintenir sa cohésion et de prendre en charge tous ses membres.*

*La perception de ces phénomènes a atteint une telle acuité qu'il est parfois difficile de faire la part du fantasme et de la réalité. Les Etats Généraux fournissent l'occasion de mesurer les degrés de cette décomposition sociale dans les espaces où s'expriment et se tissent les liens sociaux à savoir : le travail, l'école, la famille, les communautés associatives.*

*Aux côtés de ces phénomènes, existent d'autres marqueurs de la désagrégation sociale et particulièrement les problèmes liés au cadre de vie.*

*Les taudis dans lesquels les immigrants sont contraints de vivre.*

*La responsabilité de l'Etat dans le contrôle des migrations.*

*Les mesures d'incitation notamment en matière d'habitat social, doivent être claires, mais également les charges budgétaires correspondant à l'augmentation démographique et aux droits fondamentaux des populations nouvelles (scolarisation des enfants, enquêtes préliminaires rigoureuses sur les possibilités d'hébergement initial salubre, études prévisionnelles sur les secteurs et les possibilités d'emploi, d'hospitalisation, etc.)*

*Chacun sait l'importance du rôle, de la fonction de ces champs et dispositifs dans l'insertion sociale des individus. L'analyse et les constats doivent viser à dégager les rôles effectifs et les capacités de ces instances et dispositifs à maintenir la cohésion sociale.*

## ANALYSES ET CONSTATS

Le champ social illustre mieux que tout autre l'échec du cadre juridique et administratif. Il offre de nombreux exemples de l'inadéquation du système et de ses effets pervers.

La Guyane disposant théoriquement d'outils statistiques, il est particulièrement étonnant que le constat du caractère, sinon opposé, du moins différent, de sa structure démographique (jeunesse, immigration, etc.) n'ait pas donné lieu à des analyses approfondies. Elles auraient eu l'avantage d'une meilleure connaissance des mécanismes de la socialisation et des effets de l'insertion et de l'exclusion.

C'est sans grand risque d'erreur que l'on peut affirmer que des réglementations, prévues pour un pays à la population vieillissante, appliquées à un territoire dont 50 % de la population est constituée de moins de 25 ans, et d'immigrés, ne peuvent produire que de l'anomie et des déséquilibres sociaux. A ces déséquilibres s'additionnent ceux attachés à l'application d'un dispositif réglementaire de société développée dans un ensemble social à économie administrée.

Les mécanismes d'intégration et d'insertion sociales prévus pour une société industrialisée aux enjeux économiques forts, perdent toute efficacité en Guyane, produisant des résultats contraires à ceux escomptés par leurs promoteurs. Le poids du secteur public se fait envahissant quand on y ajoute les mécanismes de traitement social du chômage qui estompent encore plus les notions de productivité et d'obligation de résultats.

En se généralisant, les formes d'emplois précaires (CES, CIA, CDD,...) induisent une tendance de fragilisation institutionnalisée. Ces emplois ne répondent pas à des contraintes imposées par une logique économique (concurrence internationale, délocalisation, progrès technologique) mais à une logique d'assistance.

La systématisation et l'ampleur de l'octroi de prestations sociales en réponse à la précarisation, présentent le risque d'une normalisation de l'exceptionnel. Les productivités déjà faibles se voient justifiées par la rémunération de l'inactivité.

Les relais locaux de l'Etat pour des raisons budgétaires, de procédures administratives compliquées (labyrinthes interministériels), de distance et d'éparpillement des centres de décision ne peuvent assurer pleinement leurs missions d'assistance et d'accompagnement. L'énumération des défaillances du système éducatif sont devenues de rébarbatifs lieux communs, qu'ils concernent les contenus pédagogiques, les équipements scolaires, la quantité et la qualité des moyens humains, le décalage entre les réalités vécues et l'enseignement dispensé, la carte scolaire, etc.

Longtemps, la société guyanaise a vécu sur l'idée que l'école publique constituait le plus petit intégrateur commun, par son rôle de socialisation, d'encadrement et de dispensateur de valeurs citoyennes. L'accélération de l'accroissement démographique ne s'étant pas traduite par une mobilisation équivalente des moyens, a provoqué les déséquilibres générateurs d'exclusion scolaire

L'amointrissement des solidarités familiales, la contraction des actions publiques se sont vus partiellement compenser par l'émergence de nombreux mouvements associatifs dans une période de faveur de la notion d'économie sociale auprès des gouvernements socialistes. Le rôle nouveau de cet acteur a heureusement permis une réduction appréciable des impacts négatifs de l'affaiblissement du lien social.

## **SITUATION DE L'EMPLOI EN GUYANE**

Parmi les facteurs d'intégration, l'emploi ou l'activité joue les premiers rôles, c'est par leur intermédiaire que les individus acquièrent : le statut social, l'identité professionnelle, qu'ils tissent nombre de leurs relations sociales et que se construit le système de la protection sociale et sanitaire.

## **CARACTÉRISTIQUES DE L'EMPLOI EN GUYANE**

- ▶ Faible proportion d'actifs
- ▶ Prédominance du secteur public
- ▶ Inégalités de revenus
- ▶ Emplois précaires
- ▶ Travail clandestin

L'étude n'a pas encore été faite qui démontrerait les poids respectifs des revenus des actifs et de ceux directs ou indirects des inactifs. Un tel ratio est de nature à expliquer les paradoxes économiques de la société guyanaise.

Le secteur public dominant quantitativement, ne l'est pas qualitativement, surtout en matière d'encadrement et d'emplois très qualifiés (ingénieurs, juristes, aménageurs, urbanistes, cadres administratifs et techniques etc.). Si les cadres moyens intermédiaires sont en nombre suffisant pour un fonctionnement " normal " , il y a, notamment dans les grandes collectivités locales, les communes du littoral et de l'intérieur, pénurie de cadres de catégorie supérieure dans les services tant administratifs que techniques. Cette situation est à même de fausser les règles d'exercice du pouvoir et met les représentants investis de la légitimité politique, à la merci des services décentralisés de l'État, souvent juge et partie. Dans l'ensemble, les collectivités locales et le secteur public au sens large ont joué, au cours de la décennie 80-90, dans un conte marqué par les lois de décentralisation, un rôle non négligeable en matière d'embauche, même si les emplois générés au cours de cette période n'ont pas toujours privilégié la compétence et la qualité dans le recrutement.

Cette situation a toutefois permis provisoirement de résorber virtuellement un chômage. Les grands chantiers et la commande publique ont aussi contribué, au cours de la même décennie, à maintenir le taux de chômage à un niveau acceptable.

## **CARACTERISTIQUE DE LA POPULATION**

## Les causes structurelles du chômage

### ► Une population en croissance rapide

La population de la Guyane s'élevait à 114 808 habitants au recensement général de 1990, enregistrant ainsi des progressions par rapport aux recensements de 1992 et 1974 de respectivement 57,75 % et 105,40 %. Au 31 décembre 1994, on estimait que 145 995 personnes résidaient en Guyane, soit 27,16 % de plus qu'en 1992.

Ces chiffres officiels, sous évalués du fait de l'importance de l'immigration irrégulière, témoignent du boom démographique inégalé que connaît le département, en raison

► d'un taux d'accroissement naturel très important (+ 2,3 % en moyenne annuelle - 41 % des enfants nés en 1992 de mères étrangères),

► d'un solde migratoire élevé (+ 3,5 % par an) compte tenu des grands chantiers qui ont drainé en Guyane de nombreux migrants.

### ► Jeune et concentrée sur le littoral

La population est par ailleurs jeune (50 % des habitants ont moins de 25 ans - 1/3 des habitants ont moins de 15 ans) et se concentre à 90% sur la bande littorale, dans les trois zones formées par Cayenne (57 %), Kourou - Sinnamary (16 %) et Saint-Laurent - Mana (16 %).

► Qui enregistre une forte croissance dans les zones frontalières.

Il convient également de souligner l'explosion démographique des zones frontalières, plus importante sur le Maroni que sur l'Oyapock en raison des événements du Surinam.

Communes	1982	1990	Taux croissance
Saint-Laurent	6084	13606	123%
Apatou	621	2407	287%
Papaïchton	1051	2531	141%
Maripasoula	1007	1763	75%
Saint-Georges	1523	1989	30%

Cette progression spectaculaire n'est pas étrangère aux événements que l'on a connu ces derniers temps sur le Maroni, eu égard au sous-dimensionnement de ces équipements publics (carence en eau potable et en sanitaires).

### ► A composante fortement étrangère

Le recensement de 1990 montre par ailleurs que 34 087 personnes de nationalité étrangère résident en Guyane (29,7 % de la population totale, progression de 102 % par rapport à 1982) contre 24 985 personnes en Guadeloupe (6,5 % de la population totale) et 3 111 à la Martinique (0,9 % de la population totale).

L'immigration traditionnelle en Guyane a généré une population pluriethnique qui vient s'ajouter aux communautés de base. La répartition par origine se résume comme suit :

Origines	1974	1985	1993
Amérindiens	2500	4000	8000
Bushinengués	4000	6000	10000
Métropolitains	5000	8000	15000
Chinois	300	800	6000
Créoles Guyanais	35000	45000	50000
Antillais Français	4000	5000	7000
Haïtiens	500	22000	30000
Surinamiens	500	1000	4000
Antilles ex-Britanniques et Guyaniens	1500	3500	5000
Brésiliens	1500	5500	18000

\* Source Atlas Guyane mai 1996.

### \* ORIGINES

Ce n'est pas tant le phénomène de l'immigration qui est en cause que les effets dus à son importance face aux capacités des structures actuelles à l'intégrer ; l'examen par origine démontre qu'il s'agit de populations aux cultures proches de celles de la Guyane (hormis les différences linguistiques).

#### \* VIE PROFESSIONNELLE

Les emplois qu'occupent les immigrés confirment qu'ils ont leur place dans la société guyanaise (exemple de la construction de la base spatiale, de la mise en oeuvre du Plan vert, de la période des grands chantiers...). Cependant, les secteurs d'activité qui les emploient (BTP, agriculture, pêche, services d'entretien...) fragilisent leur insertion dans la société guyanaise car toute l'histoire de la Guyane démontre qu'ils sont les premiers touchés par la précarité et l'exclusion en cas de récession économique.

Toutefois, depuis quelques années on observe le développement de professions intermédiaires (artisans, commerçants, services) au sein de la population immigrée notamment haïtienne et brésilienne.

#### \* RÉSULTATS SCOLAIRES

Une proportion non négligeable des jeunes de la deuxième génération s'intègre mieux par l'intermédiaire de l'école. Ainsi, les résultats scolaires, bien que non homogènes, marquent une tendance à leur meilleure insertion. Ils sont de ce fait des éléments déterminants de l'intégration.

#### \* FÉCONDITÉ

Le taux de fécondité relevé chez les femmes immigrées, quoique restant plus élevé que celui des femmes guyanaises de nationalité française, n'en est pas très éloigné ; de fait, cet Indicateur d'assimilation sociale et culturelle confirme que cette population adopte les modèles socioculturels de leur région d'accueil.

#### \* LOCALISATION

L'un des facteurs de la discrimination des immigrés est leur localisation dans l'espace urbain ; la question du logement et plus particulièrement des bidonvilles est un signe de leur marginalisation/exclusion et un facteur de xénophobie (Ilet Malouin, Suzini, Hauts de Mont Lucas...). Cette concentration dans des zones d'habitat précaire l'environnement dégradé et insalubre est liée à la faiblesse de leurs revenus et à leur situation irrégulière, etc ...

### LA POPULATION ACTIVE

La forte progression démographique conjuguée à la crise économique que traverse la Guyane génère des tensions sur le marché du travail qui enregistre une progression du nombre de demandeurs d'emploi de 10,5 % en 1996 (10 782 en décembre 1996). Le taux de chômage est ainsi passé de 13,9 % fin 1992 à 22 % fin 1996 (près de 30 % en 1997) et se rapproche de celui des autres DOM.

La progression de la population active entre 1982 et 1990 (+ 56 %) a été comparable à la croissance de la population totale conséquence, selon l'INSEE, de l'afflux d'immigrés en Guyane. Les actifs occupés ne représentent que 75,1% en 1990, en diminution par rapport à 1982 (84,6 %).

En 1990, le secteur tertiaire regroupait 68 des actifs occupés et les collectivités locales et l'Etat employaient environ un tiers de la population active (20 % au niveau national en 1995).

Le nombre d'offres d'emplois recensées par l'ANPE fin octobre 1997 s'élevait à 4 044 pour 13 129 demandes d'emplois en fin de mois de I ère catégorie. 50,3 % des demandeurs d'emploi ont, par ailleurs, un niveau inférieur ou égal au niveau VI.

Ces chiffres traduisent l'insuffisance structurelle de l'offre par rapport à la demande, génératrice d'un phénomène d'exclusion chronique.

Le taux de chômage dans les DOM en général, et en Guyane en particulier, est le double, voire, le triple de celui de la métropole. Il n'a cessé de croître pour atteindre un taux d'environ 30 % de chômeurs selon des statistiques récentes.

Diverses causes peuvent expliquer cette situation. Elle est due pour l'essentiel : aux blocages structurels d'ordre administratif et réglementaire, au rétrécissement des créations d'emplois dû aux difficultés économiques, à la réduction des possibilités de s'expatrier en métropole, à une expansion démographique très forte.

### LA RESPONSABILITÉ DES INSTITUTIONS

L'imprévision, l'indécision, l'absence de vision politique du développement, l'insuffisance de moyens financiers ad hoc des partenaires institutionnels, ne permettent pas de régler les problèmes liés à la faiblesse et aux lacunes des filières de formation. Pour ces mêmes raisons, la nécessité de privilégier l'emploi local par la mise en place progressive d'un tissu économique, n'est pas, à ce jour, apparu comme une priorité devant mobiliser toutes les ressources humaines et matérielles.

#### **Cadre institutionnel et situation économique**

La persistance de la crise économique et sociale, de ses effets destructeurs, poussent certains à se poser la question de la responsabilité de l'Etat en sa qualité de pourvoyeur d'assistance et d'assurance donc de l'adaptation du cadre institutionnel de la Guyane.

Le cadre politique actuel conditionnant fortement l'économie, son inadaptation est flagrante. notamment dans les dispositions législatives et réglementaires dont le processus d'élaboration et d'application n'intègre pas les conséquences dans l'Outre-mer en général.

Les commentaires polémiques autour des " grands chantiers " en dissimulent un des aspects positifs qui a notamment consisté à impulser un mouvement, quoique tributaire de la commande publique, de création d'entreprises propice à la diversification, à la concurrence et surtout à la création d'emplois.

### **Causes structurelles**

Les collectivités ne pouvant plus conduire leurs politiques d'embauches sociales, le relais aurait dû, normalement, être pris par le secteur privé s'il ne subissait une crise économique sans précédent qui le fragilise. En outre, ce secteur peu structuré en Guyane, est dans l'impossibilité de satisfaire la demande d'emplois et donc d'apporter des réponses concrètes au problème de l'insertion sociale et professionnelle.

Par ailleurs, les conditions économiques locales mettent en compétition la condition salariale dans les entreprises naissantes et le traitement social du chômage, bloquant le développement d'alternatives aux emplois publics. Le recours au CIA, CES concerne plus de 2 500 personnes ventilées dans divers établissements publics. Contrairement à la métropole, la problématique du déclin du salariat ne se pose pas en Guyane. Son traitement apparaît comme inefficace.

### **La structure salariale inégale**

Face à un secteur public survalorisé, tant du point de vue statutaire (sécurité) que salarial (sur-rémunération de 40 %), les autres secteurs d'activités relevant du privé apparaissent disqualifiés. La structure salariale en Guyane est en quelque sorte génératrice d'exclusion, en ce qu'elle crée des inégalités à compétence supposée égale et productivité supérieure entre le public et le privé. Les prestations (allocations ou des aides aux familles) servies pour l'absence d'activités salariées sont souvent préférées à de vrais emplois dans le secteur privé.

## **LA FAMILLE**

■ Le modèle familial guyanais n'a jamais correspondu à celui patriarcal et hiérarchisé de la métropole. Plus proche de la tribu, du clan matriarcal et héritée de la période esclavagiste, la famille ne se résume pas à une cellule et s'apparente plus à un réseau organisé et géré par la gente féminine. Ce schéma qui avait le groupe familial pour référence éclate aujourd'hui sous la pression de la précarité.

■ Alors que les solidarités familiales apparaissent comme des solutions palliatives au chômage et à l'exclusion en France métropolitaine, en Guyane, l'analyse des dispositifs intégrateurs conduit à envisager le contraire. Les protections qu'assuraient la famille, élargie ou non, à ses membres, se fissurent sous les effets d'une crise économique qui n'accepte plus de réponses conjoncturelles et met la société guyanaise au pied du mur de l'exigence d'un développement économique autocentré qui ne peut plus être différé.

■ L'accroissement de pathologies sociales (maltraitance, pédophilie, inceste, ...) marque la fragilisation des liens familiaux liée à l'appauvrissement mais plus encore à la forte multiplication des familles monoparentales (80 % de naissances hors mariage).

■ Les grossesses précoces de jeunes adolescentes sont fréquentes et posent le problème de la gestion de la fécondité. Les jeunes mères sont souvent abandonnées par le géniteur, rejetées par leur famille et offrent un terrain favorable à la toxicomanie ou la prostitution. La rupture d'avec le milieu familial est un des facteurs essentiels de l'entrée dans la marginalité.

■ La rupture des liens familiaux liée aux difficultés économiques ne permettent plus de pallier les insuffisances des services sociaux (garde des enfants...).

## **LES INSTITUTIONS**

■ L'engagement, l'implication des institutions publiques dans les secteurs d'assistance, d'encadrement, de présence et d'assurance des services publics ont décliné par rapport aux besoins à satisfaire. Que ce soit en matière de logements (logements sociaux, résorption d'habitats insalubres) d'équipements publics (écoles, transports), d'amélioration des quartiers, les insuffisances sont patentées et sont autant de facteurs d'exclusion sociale.

■ La faiblesse des investissements de ces dernières années en atteste. Les tentatives de mise en oeuvre de politiques urbaines si elles traduisent la sensibilisation des pouvoirs publics aux difficultés des quartiers, n'ont abouti qu'à des opérations de saupoudrage et ne servent que d'alibi à une absence de politique de la Ville.

■ L'érection en ZFU de certains quartiers de Cayenne, dont on a du mal à saisir les logiques au regard des finalités annoncées, crée plus de problèmes qu'elle n'en résout et nul n'a encore saisi les engagements réels des services publics. S'il s'est agi de faire la démonstration des incohérences administratives, sur ce plan et ce plan seul, on peut parler de réussite.

■ Pot-pourri de dysfonctionnements exemplaires, qui sont autant de chroniques d'échecs annoncés : Absence d'analyse préalable - Gestion bureaucratique - Grand messe médiatique - Règles compliquées, - Découpage urbain incohérent - Effet d'aubaine, cet embryon de politique de la ville aurait pu servir de support à de véritables actions

collectives rassemblant les partenaires publics, privés, associatifs dans des logiques de renforcement des solidarités urbaines.

■ Certains se demandent s'il y a un pilote dans l'avion

■ Demander à des entreprises de s'installer dans des quartiers défavorisés dans un contexte de crise économique ne peut susciter l'intérêt que pour les avantages fiscaux et non mobiliser la responsabilité sociale.

■ Pour autant, il ne s'agit pas de demander plus d'Etat, mais d'amener les pouvoirs publics à déléguer l'initiative aux acteurs sociaux, à permettre et favoriser leur organisation. Cette forme d'intervention participative est plus productive de lien social que celle des pouvoirs publics qui imposent des règles du jeu déconnectées des réalités. Une telle logique ne peut être mise en oeuvre, tant les pouvoirs publics sont assurés de leur science et de l'inutilité des remises en cause de leurs méthodes.

■ L'absence de projet global, de cadre de réflexion, d'analyse (tout part de la Préfecture) et de travail collectif (implication de tous les partenaires), la faiblesse des moyens, sont autant de motifs de désincarnation des initiatives privées ou associatives.

## LES ASSOCIATIONS

■ L'affaiblissement des interventions publiques a partiellement trouvé compensation dans l'émergence de l'échelon d'intermédiation sociale qu'est le mouvement associatif. De confidentiel, il est devenu un agent actif et incontournable de la cohésion sociale. Il ne manque pas, à ce titre, d'être l'objet de sollicitations non dénuées d'arrière-pensées politiciennes. Il constitue un substitut complémentaire des aides publiques

■ Si ces formes de solidarités nouvelles ont coïncidé avec la fin des grands chantiers, leur émergence est à mettre en correspondance avec la montée du chômage de la classe d'âge des moins de 25 ans à partir du début des années 1990 (doublement en 5 ans),

■ Elles s'orientent vers l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers, la création d'activités de loisirs et de nouveaux emplois et la lutte contre la ségrégation urbaine. Certaines se rattachent à des supports institutionnels pour la lutte contre le SIDA, la toxicomanie et la délinquance, tout signe de désagrégation sociale.

■ Leur participation à la socialisation n'a pas encore atteint le seuil à partir duquel le bénévolat peut se transformer en emploi de proximité.

**Proposition** : Soutenir et encourager les actions d'économie sociale et de solidarité pour maintenir la cohésion au travers d'une politique des solidarités dans les domaines :

- De L'éducation
- De la formation
- Des activités culturelles et sportives

## LA JEUNESSE

■ Le poids démographique qu'elle représente dans la société guyanaise justifierait à lui seul une stratégie s'appuyant sur un ensemble de mesures coordonnées et innovantes permettant à la jeunesse de s'inscrire naturellement dans une nouvelle dynamique économique, sociale et culturelle.

■ De ce fait elle est placée au cœur de la problématique du développement économique réel et durable parce qu'elle est plus que quiconque concernée par l'ensemble des analyses et solutions préconisées dans les différents ateliers des Etats Généraux.

■ Toutes les questions qui la concernent (éducation, formation, insertion sociale et professionnelle, culture, loisirs, etc ...) constituent aujourd'hui une réalité incontournable et l'un des fondements de la cohésion sociale.

■ Aussi, il est indispensable que les solutions qui la concernent ne se limitent pas à des mesures sectorielles et fragmentées mais relèvent d'une approche globale appelée à mieux la préparer aux rôles, fonctions et responsabilités qu'elle aura à assumer.

## Solutions et mesures préconisées

- **Renforcement des réseaux existants d'information de la jeunesse** (Centre d'Information et d'Orientation, Centre de Documentation et d'Information Jeunesse, Permanence d'Accueil d'Information et d'Orientation...).
- **Création d'une Mission Régionale à la Jeunesse** en vue de rationaliser et d'harmoniser les politiques sectorielles d'intervention publiques et parapubliques.

## LE SYSTEME EDUCATIF ET CULTUREL

■ Les mesures de décentralisation qui ont donné aux collectivités territoriales la charge et la responsabilité des constructions scolaires ont, par leurs effets de proximité mis à jour la caractères pathologiques du système éducatif en Guyane. L'inadaptation des structures existantes, l'absence de politique éducative sont des débats récurrents à l'entame

des rentrées scolaires, les études, analyses, projets de toutes sortes ne se comptent plus dans les instances qui interviennent dans ce domaine sensible pour l'avenir même de la société guyanaise. Cette valse d'études est révélatrice de la confusion qui règne en la matière et qui permet à chacun de se renvoyer la balle.

■ L'analyse de la mise en oeuvre de l'action éducative en Guyane pour la formation de tous niveaux s'articule autour de quatre axes majeurs :

**Le réseau des établissements scolaires**  
**Les indicateurs de scolarisation (taux et niveaux)**  
**Les contenus pédagogiques**  
**La structure pédagogique générale**

■ Le réseau des établissements scolaires est composé de 140 établissements pour une population scolarisée d'environ 18.000 élèves. La forte croissance démographique et les projections qui en découlent prévoient le doublement des effectifs pour 2003 (dans 5 ans). Ces chiffres ne sont pas loin de faire apparaître comme dérisoire le plan de rattrapage scolaire récemment annoncé et dont les prémisses sont loin d'avoir, à ce jour, dépassé l'embryonnaire.

■ Cette situation traduit bien les conséquences de défaut d'une structure qui aurait à charge le recensement des opérations de création des établissements ou d'affectations nouvelles de locaux prévues aux deux ou trois rentrées à venir. Une telle structure présente l'avantage de renseigner précisément les divers gestionnaires, des locaux, des emplois et des personnels sur les modifications qui interviendront deux années à l'avance et d'élaborer les projets pour les prévisions budgétaires. Elle jouerait le rôle de coordination entre les services académiques et les collectivités.

■ Le pourcentage d'enfants scolarisés est en étroite correspondance avec la répartition sur le territoire régional du réseau scolaire. Les insuffisances les plus criantes concernent les enfants de 2 à 3 ans. L'examen de la situation des niveaux scolaires, fait ressortir le taux élevé des retards accumulés par les élèves. En CM2 45 % en moyenne des effectifs ont un an de retard et plus. Dans le second degré, des améliorations se sont produites portant le pourcentage des élèves parvenant de la 6ème à la terminale de 27 % en 1985 à 45 % en 1994. L'objectif des 80 % de la classe d'âge au Baccalauréat n'est pas près d'être atteint si le système actuel n'est pas véritablement réformé. La tarte à la crème de l'immigration n'explique pas tout et une analyse fine et objective permettrait une meilleure identification de ce phénomène pour l'application de mesures efficaces .

■ L'inadaptation des contenus pédagogiques est rituellement invitée à la table de l'échec scolaire. Cette accusation vise principalement l'évasion pendant tout le cursus scolaire du vécu des élèves. L'absence de pragmatisme puisant dans le concret de leur environnement immédiat, le plus naturel, le plus accessible, rationnellement, riches d'enseignements de tous ordres propres à inspirer et à sédentariser nombre de vocations professionnelles. Le recours aux techniques et ressources modernes autorisant une meilleure adaptation du milieu local et une gestion optimisée est encore trop faible.

■ Quant à la structure pédagogique générale qui englobe les moyens en emplois, les filières (adaptation des formations aux besoins de l'économie), on s'interroge sur son efficacité et sa capacité à prendre en compte les intérêts, compétences, moyens et disponibilités proposés par les uns et par les autres. Les revendications pour un projet éducatif au sein de la communauté enseignante n'a pas encore, au moins aux yeux de l'opinion, pris la forme :

- d'un manifeste pour l'éducation qui devrait :
  - s'appuyer sur un inventaire de départ
  - prévoir dans un plan d'investissement et d'équipement progressif, un projet de mise en oeuvre.

Ce dossier manifeste serait adressé à tous les intervenants et deviendrait la base d'un contrat de partenariat entre l'enseignant, l'équipe pédagogique, les collectivités publiques et les parents.

C'est ce type de méthode qui doit avec souplesse servir de levier à un projet éducatif réel et s'inscrivant dans la durée. Il permettrait de définir les responsabilités, déterminer les engagements publics et donc de les évaluer périodiquement. Enfin, par un inventaire systématique de ce qui est exemplaire du patrimoine local ou de référence, il permettrait de rendre vivant les enseignements scolaires.

## **Solutions et mesures préconisées**

■ Adapter les lois et règlements qui régissent la formation pour que localement il soit possible :

- **d'adapter les normes de construction scolaire** aux caractéristiques des communes de l'intérieur
- **de définir et adapter** les programmes et contenus de formation, ainsi que les rythmes scolaires, afin qu'ils soient plus cohérents au regard des particularités locales.

- **de définir réglementairement** de nouvelles modalités de recrutement des maîtres qui respectent nos besoins et la faiblesse du réseau éducatif (compte tenu du jeu de l'offre et de la demande)
- **de définir réglementairement** les stratégies et modalités de formation des maîtres, qui prennent en compte les réalités humaines, historiques, géopolitiques et culturelles de la Guyane.
- **de traiter la situation des étrangers** de Guyane en voie d'intégration, afin qu'ils obtiennent le statut de citoyen.
- **de traiter le problème de la non scolarisation** de tous les enfants nés de parents étrangers en situation irrégulière.

## LA FORMATION PROFESSIONNELLE

*" Il n'est de richesses que d'hommes "*

La place de la formation dans le développement réel et durable est primordiale. Exceptionnel outil de progrès économique, de promotion et de mobilité sociale, d'intégration humaine, de maîtrise des nouvelles technologies ; ses moyens doivent être considérablement renforcés pour envisager de manière déterminante le changement des mentalités.

### 1. Un faible niveau de qualification général et des publics en difficulté

- ❑ **Taux d'échec scolaire le plus élevé de toutes les régions françaises**
  - ❑ Les « sans diplômes » représentent plus de 50% de la population des jeunes de 20 à 25 ans (statistiques 1995)
  - ❑ Augmentation du nombre de demandeurs d'emploi de moins de 30 ans de niveau V (en 1994 : 970 jeunes, en 1995 : 1240 jeunes, soit une augmentation de 27,8% en un an)
  - ❑ Sur une classe d'âge qui rentre en 6<sup>ème</sup>, seuls 44% des jeunes atteignent la classe de terminale
  - ❑ Sur les 4000 jeunes répertoriés par la PAIO (Permanence d'Accueil d'Information et d'Orientation), la majorité d'entre eux sortent du collège avec un niveau primaire (CM1/CM2) et 60% d'entre eux ont des niveaux proches de l'illettrisme d'où une grande difficulté à intégrer les dispositifs pré qualifiants
- ❑ 50% des jeunes inscrits à l'ANPE sont sans qualification
- ❑ Augmentation des publics en difficulté et menacés d'exclusion
- ❑ Le taux de chômage a fortement progressé, passant de 22% en 1995 à 30% à la fin 1997
- ❑ Plus de 40% de la population active est en situation précaire
- ❑ Augmentation des RMIstes de 4,8% en 1996 (7196 RMIstes en 1996 contre 6867 en 1995)

### 2. Des contraintes démographiques.

Le taux d'accroissement de la population guyanaise est un des plus élevés d'Europe (+ 2,3 % par an) auquel s'ajoute un solde migratoire de + 3.4 % l'an.

La population étrangère a doublé en 15 ans (entre 1992 et 1997) et représente plus de 30 % de la population totale.

La Guyane se caractérise aussi par une population très jeune : 50 % des habitants ont moins de 25 ans et un habitant sur trois a moins de 15 ans.

Les politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment intégrées ces contraintes démographiques. En clair, les moyens actuels sont sous-dimensionnés par rapport à l'afflux important de jeunes jetés dans la vie active et le désœuvrement, faute de structure d'accueil suffisante. C'est ainsi qu'ils se retrouvent exclus des circuits d'insertion et de formation.

Par ailleurs, l'uniformisation des mesures existantes permet peu d'adaptation des actions aux différents types de population et de cultures présentes.

### 3. Inadaptation des politiques publiques.

❑ le nombre de stagiaires SIFE (individuel ou collectif) diminue considérablement : baisse de 29,4 % entre 1994 et 1996 et de 48% entre 1996 et 1997 (1 050 places en 1994, 741 places en 1996, 384 places en 1997).

l'enveloppe SIFE (Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi) connaît une réduction de 67 % entre 1994 (13MF) et 1997 (4,3 MF)

❑ le budget consacré au programme jeunes géré par la DRFP (Délégation Régionale à la Formation Professionnelle) n'a pas évolué depuis 1995 ( 3 MF), malgré la progression du nombre de jeunes demandeurs d'emploi.

❑ les durées moyennes de formation ont été réduites de 50 % entre 1992 et 1997 (700 heures en 1992, 350 heures en 1997) ', alors que la déperdition des connaissances de base s'aggrave du fait de l'augmentation de la durée du chômage.

- des compétences entre la DRFP et la DDTE-FP (Direction Départementale du Travail et de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) ;
- une répartition insuffisamment flexible des fonds structurels européens : FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), FEOGA (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole), et FSE (Fonds Social Européen) en fonction de l'évolution des besoins.

### 4. Économie du marché de la formation

- ❑ 22 organismes de formation actifs sur 80 déclarés, en 1996
- ❑ accroissement de la disparition des organismes de formation : 23,5% en 3 ans
- ❑ 90 %des organismes de. Formation vivent de la commande publique
- ❑ diminution de 67 % des budgets consacrés à la formation des demandeurs d'emploi ( Enveloppe SIFE par exemple )

S'il est vrai que l'offre de formation est peu diversifiée et concerne souvent les métiers du tertiaire, il est cependant difficile d'investir dans de nouvelles filières de formation pour les raisons suivantes :

- le coût des investissements est élevé ;
- il est difficile de renouveler une action donc de l'amortir à cause d'une demande limitée et sporadique.

La taille du marché ne permet donc pas d'économie d'échelle dans la réalisation des actions de formation. Le coût de formation devient donc prohibitif et il devient plus intéressant de se former à l'extérieur de la Guyane.

Par ailleurs, le marché de la formation professionnelle se caractérise aussi par des besoins importants mais fonctionne sur de faibles ressources.

Le manque d'harmonisation dans la planification des appels d'offre provoque des ruptures dans le plan de charges des organismes de formation favorisant alors, leur précarisation.

L'absence de programmation annuelle, voire pluriannuelle entraîne un manque de visibilité et de projection dans l'avenir , ce qui entraîne :

- > des difficultés d'organisation et de gestion ;
- > une précarisation des emplois de formateurs ;
- > une fuite de la ressource formative vers des secteurs d'activité plus sécurisants.

On ne peut envisager les changements de demain sans la ressource principale, indispensable au développement des compétences et des qualifications.

## Solutions et mesures préconisées

Le renforcement dans l'économie locale du tissu productif rend nécessaire la valorisation et l'adaptation des ressources humaines, à la maîtrise des compétences et des connaissances. Cette démarche passe par le développement de filières de formations autour des transferts de technologies, de la recherche développement, en phase avec les objectifs du développement des activités économiques.

Pour faire de la formation, un véritable outil de développement économique et social en Guyane, des mesures urgentes s'imposent

### ➤ Recensement et évaluation de la population exclue des circuits de formation.

De nombreux jeunes ne sont pas répertoriés dans les fichiers de l'ANPE (Agence Nationale Pour l'Emploi) et de la PA10. Il serait indispensable de lancer un vaste programme :

**de recensement des jeunes ;  
d'évaluation de leur niveau de connaissances;  
de repérage de leur projet professionnel.**

La population immigrée doit faire l'objet de mesures et de moyens particuliers afin d'espérer leur intégration dans le tissu guyanais.

Une attention particulière doit être portée sur les jeunes femmes, responsables de famille monoparentales qui ne vivent que de revenus de transferts sociaux

(allocations familiales, allocations femmes isolées...).

### ➤ Mise en place d'un dispositif de socialisation, de mise à niveau et de prévention de l'exclusion.

Les publics en difficulté sont complètement déstructurés et exclus des systèmes de formation actuels. Les chances d'insertion de ce public seraient accrues si l'on respecte un schéma progressif qui intègre :

- une phase de socialisation préalable à tout parcours de formation;
  - une phase de mise à niveau des connaissances générales;
  - une phase de formation spécifique ( pré-qualification ou qualification )
  - une phase d'insertion professionnelle accompagnée (suivi du jeune après sa formation )
- Il est évident que les durées de formation devront s'allonger, compte tenu des lourds handicaps à combler

### ➤ Mise en place d'un dispositif de pré-qualification et de qualification réellement adapté au niveau de formation initiale des publics.

Compte tenu des faibles niveaux de formation de base, il faut privilégier le qualitatif plutôt que le quantitatif. Autrement dit, il faut investir dans des parcours de formation dont les durées ne doivent plus être calculées sur des critères budgétaires.

L'efficacité de ces dispositifs est subordonnée à une bonne expression des besoins dépendant d'une analyse précise des besoins de formation proposée dans la phase de recensement et d'évaluation.

### ➤ Accroissement des moyens budgétaires

- Détacher la Guyane des critères d'attribution des enveloppes physiques et financières pour les demandeurs d'emploi, au plan national;
- Réajuster les dotations consacrées à la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi ( année de référence : 1990 );
- Mettre en place un plan spécifique avec un effort sur 3 à 5 ans, pour l'illettrisme et les actions de Français Langue Etrangère ;
- Relever les taux de financement des actions de formation pour qu'ils soient conformes aux investissements.
- Rationalisation des structures consulaires de formation par la mise en synergie de l'INSTITUT CONSULAIRE DE FORMATION de la Chambre de Commerce et d'Industrie et du CENTRE DE FORMATION D'APPRENTIS de la Chambre de Métiers sur la base d'une meilleure utilisation des moyens matériels, humains et financiers et poser mieux répondre aux immenses besoins de formation.

■ L'action culturelle, même quand elle est parfois ressentie comme une nécessité par certains élus locaux, reste toujours cantonnée au stade des intentions et des discours parce qu'elle n'a jamais été le fruit d'une réflexion globale qui considérerait la culture comme donnée intégrante d'un véritable **projet** politique.

■ La politique culturelle en Guyane s'est toujours limitée et se limite encore à l'attribution de subventions aux associations et aux artistes selon une "logique clientéliste"

■ Cet état de fait est d'autant plus criant qu'il se situe et se joue au sein d'une société pluri-ethnique où la culture reste le seul domaine où poser la première pierre d'un véritable projet de société.

■ Dans la société guyanaise., la culture demeure malgré les obstacles, le lieu où construire les pratiques sociales collectives qui favorisent la cohésion d'une société et créent des passerelles entre les différentes communautés.

■ Tout projet politique ambitieux s'appuie inévitablement sur une vision culturelle. En outre, dans le monde moderne grâce aux innovations technologiques qui redéfinissent et relativisent les notions de temps et de distance, la culture par les biens qu'elle produit peut servir non seulement à renforcer l'image d'un pays mais aussi à asseoir sa crédibilité sur la scène extérieure et surtout dans son environnement régional.

■ Au moment, où l'on parle de plus en plus de développement de la coopération régionale, il est important au-delà des effets médiatiques, de saisir l'opportunité de l'ancrer durablement dans les faits en donnant à la culture la place qu'elle mérite dans ce processus.

■ Outre la revitalisation du tissu associatif, il convient de définir un projet culturel pour l'ensemble de la Guyane. Cela n'est possible que dans un dialogue démocratique réunissant toutes les communautés.

■ En premier lieu, il y a nécessité de sortir de la situation qui confère à la communauté créole l'expression et l'application d'une vision forcément réductrice et qui ne correspond pas à la réalité sociale

■ Une plus grande et meilleure ouverture vers les autres communautés guyanaises ne peut être non seulement source de richesses culturelles mais aussi un moyen d'élargir la masse des consommateurs de biens culturels.

■ Cette ouverture, base d'un projet culturel; ne peut être réalisée que par un « émetteur fédérateur » reconnu et clairement identifié tant sur plan local qu'international.

■ En dernier lieu, la culture, par ses champs d'intervention, peut être le lieu de création d'un mythe fondateur.

■ En effet, notre société, en regard de sa fragmentation, sociologique, ethnique et économique, souffre d'une absence de cohésion sociale qui ne peut être fondée dans un premier temps, que dans l'espace culturel.

■ Développer la culture en Guyane c'est amener le Monde au Monde (Les communautés de Guyane sont issues de tous les continents de la planète).

■ C'est aussi, par un interlocuteur clairement identifié, délivrer un message aux différentes communautés guyanaises

■ Enfin, il s'agira de considérer la culture comme productrice de biens et de richesses, en étudiant les possibilités de productions audiovisuelles des manifestations et des actions culturelles en partenariat avec les médias focaux mais aussi avec ou au profit des télévisions européennes et latino-américaines.

## Solutions et mesures préconisées

**La culture doit être le lieu de convergences des communautés pour favoriser l'émergence de pratiques collectives.**

La première des nécessités à satisfaire consiste à créer les conditions pour intégrer les expressions culturelles de toutes les communautés qui correspondent à la réalité sociale régionale. Ces bases d'un projet culturel fédérateur, ne peuvent être fédérées que par une instance légitime reconnue de tous.

En second lieu, il faut définir, élaborer, le projet culturel commun, intégrant les particularismes locaux, pour donner un sens plus large à la culture, former et insérer les hommes guyanais de toutes les communautés.

Elle peut d'ores et déjà s'établir dans les faits, par une étroite collaboration entre les services sportifs et culturels des Collectivités et les différentes ligues et associations sportives.

Enfin, la collectivité qui en aura les compétences devra être le lien et le pivot central entre cultures intérieures et extérieures.

La réalisation de ce volet du projet culturel, impose le développement du partenariat avec l'ensemble des autres collectivités et associations guyanaises pour renforcer, diffuser et unir les cultures locales; et favoriser l'émergence de talents locaux.

L'implantation de relais culturels dans toute la Guyane, devrait constituer un outil incontournable pour mettre en place cette nouvelle politique culturelle.

Le développement du partenariat avec les offices culturels des départements voisins (CMAC, SERMAC, OMC ..... ), avec les services de l'Etat, pour créer une synergie tant sur le plan de l'organisation de manifestations communes que sur celui de la recherche de financements extérieurs.

## Méthodes et moyens

- La Guyane est la seule région de France où aucune collectivité n'organise de festivals culturels.
- Ce projet culturel sous-tend une redéfinition des missions des services culturels et des sports existants.
- Aucune action ambitieuse ne se mène sans moyen et toute politique ou projet à un coût. Il est indispensable, compte tenu des enjeux pour la cohésion des composantes la société guyanaise, d'innover quant aux ressources financières nouvelles qui devront être affectées à la mise en oeuvre du projet culturel..

### SYSTEME SANITAIRE ET SOCIAL

Dans ce domaine, nul besoin de s'appesantir le délabrement et les carences sont tels qu'ils provoquent la violence des citoyens et l'Etat se comporte en pompier qui arrive trop tard.

Les événements récents qui se sont produits à Maripasoula relatifs aux problèmes d'alimentation en eau potable ont mis à jour le caractère de PMA de certaines régions en Guyane.

Ils ont mis en évidence selon certains le niveau d'estime dans lequel les populations du fleuve étaient tenues.

Assimilables à un cautère, les mesures prises à la hâte reposent la question de l'égalité des citoyens face aux services publics élémentaires auxquels ils ont droit.

En matière d'équipements, les normes qui déterminent le niveau technique hospitalier, (SCANNER, IRM...) et en ressources humaines ne manquent pas de provoquer la réflexion sur la qualité reconnue aux " administrés " de Guyane.

Tant qu'un seuil démographique valable pour la France métropolitaine ne sera pas atteint, les dépenses importantes pour convois sanitaires se poursuivront.

Personne ne mesure aujourd'hui les conséquences des rejets de mercure dans les fleuves de Guyane d'une exploitation aurifère incontrôlée

## Solutions et mesures préconisées

- Aborder dans une vision régionale (Guyane / Amapa / Surinam) la mise en place d'un réseau sanitaire efficace et moderne dans le cadre de la coopération.
- Instaurer un dispositif de surveillance des pollutions (terrestres, maritimes aériennes et fluviales)
- Accélérer en milieu urbain l'application d'une politique de traitement des déchets d'assainissement (eaux usées)
- Donner aux instituts de recherche les moyens et possibilités de conduire de véritables projets dans le domaine des maladies tropicales, etc.

# TROISIÈME PARTIE

## Cadre politico administratif

■ Les constats d'inadaptation des structures économiques et sociales trouvent leur écho dans le système administratif, politique et juridique appliqué en Guyane.

■ Sujet sensible, objet de sociodrame, au point que, pour éviter les faux fuyants habituels, il fut, dès l'amorce des Etats généraux, convenu entre toutes les parties, d'annoncer que la question serait abordée sans tabou. Précision inutile si l'on veut bien se rappeler qu'il s'agit là d'un débat vieux de quarante ans.

■ Cette invitation à parler vrai a conduit tous les participants à présenter les opinions et analyses qui traversent la société guyanaise depuis de nombreuses années, sans que jamais une vision et des propositions claires soient, en ce domaine, élaborées avec la volonté de les appliquer.

■ La politique de décentralisation du début des années 80 a revivifié les débats sur l'identité régionale. Mettant à l'épreuve, plus des possibilités que des capacités, l'expérience de la pratique théorique ou effective de compétences nouvelles, ajoutée à celle du vivre ensemble héritée d'une histoire commune aux communautés de base, ont naturellement conduit à la réintroduction des interrogations sur les institutions (Assemblée Unique, bi-départementalisation, recours aux articles 72 et 73 de la Constitution).

■ Le transfert de compétences a permis de constater que la départementalisation pouvait être dépassée, que les cadres de référence institutionnels, les niveaux d'identification (nation, département), les dimensions de l'appartenance pouvaient et devaient être redéfinis. Ces dimensions ont, grâce ou à cause de la crise économique exceptionnellement grave été placées au cœur des préoccupations de la société guyanaise.

■ Sous la pression des communautés amérindienne et noir marrons, les créations de nouvelles circonscriptions politico-administratives (Awala - Papaïchton) ont apporté la preuve que des réponses institutionnelles pouvaient être apportées aux revendications identitaires et que finalement le système départemental était un mode d'organisation politique comme un autre et à ce titre comme à celui des limites atteintes qu'il n'était ni éternel, ni essentiel.

■ A l'instar du débat qui a débouché sur l'intégration à la nation en 1946, il s'agit de reconnaître que la Guyane est un territoire avec sa réalité propre de laquelle dérive une identité spécifique et partant, que les attentes de la société guyanaise se sont déplacées vers le souhait d'assumer plus de responsabilités, moins de dépendance, en mettant en place les outils spécifiques de gestion de son réel. Le sentiment d'une appartenance régionale est devenu incontournable. L'ouverture au monde, conséquence des effets de la modernité, tend à la recherche par les Guyanais, de plus d'autodétermination, d'autonomie. Les mouvements mondiaux d'échanges et de regroupements ont rendu plus tangibles les potentialités des espaces régionaux d'identification.

■ Malgré les critiques, justifiées ou non, qui ont été portées à l'encontre des " grands chantiers ", la construction de grands équipements régionaux, la conduite réussie ou non de politiques éducatives de formation, l'exercice parfois plus formel que réel de nouvelles compétences ont assis le sentiment que l'action régionale était à même de se substituer et d'ajuster sur le terrain celle de l'Etat, que sa proximité était plus efficiente comparée à celle abstraite, de l'Etat, représenté par des fonctionnaires au séjour éphémère.

■ S'il n'est pas possible de prévoir avec certitude le cours des événements dans les prochains mois ou prochaines années, il est possible par contre de cerner les tendances des évolutions sociales et politiques permettant de connaître les directions probables du changement.

### LES CONSTATS

■ Les situations de crise à répétition que connaît la Guyane, tout au long de son histoire favorisent l'absence de cohésion interne et occasionne des ravages culturels et sociaux irrémédiables.

■ La société guyanaise dans son ensemble et tout particulièrement la communauté créole est une société pathogène en perpétuelle adaptation aux modèles extérieurs marquée par des phénomènes de désagrégation sociale, car le tout social est devenu le mode de production et de reproduction.

■ Les interventions et contributions permettent de classer les éléments autour desquels se sont établis les constats et élaborées les propositions :

- L'identité de la société guyanaise et son caractère pluri-ethnique
- La vision européocentriste de la France
- Le rôle de l'État
- La notion de service public
- Les Institutions locales
- Les relations communautaires et Internationales

## **L'IDENTITÉ DE LA SOCIÉTÉ GUYANAISE ET SON CARACTÈRE PLURI-ETHNIQUE**

■ Les échecs répétés des politiques de la France ont toutes une origine commune. La préparation, la connaissance et les analyses objectives. tout ce qui manque aux constructions intellectuelles exotiques qui précèdent les entreprises tant privées que publiques n'ont jamais été l'apanage des entreprises françaises en Guyane. Parmi ces causes est identifié le refus de la France de reconnaître le Peuple Guyanais en tant qu'entité au prétexte qu'elle serait une société aux contours culturels mal définis.

### **SUR L'APPARTENANCE**

■ Il est patent à la majorité des participants, qu'à la survenue de chaque crise, la Guyane pose les questions de son identité, de son appartenance, de ses relations avec la France. Ces phénomènes. habituellement considérés comme manifestations urticantes corrélatives, sont dans le contexte d'évolution actuel (Décentralisation, coopération régionale dans le cadre des regroupements économiques,...) devenus essentiels.

■ Le débat ne vise pas à opposer Communautés et République, le multiculturalisme au modèle démocratique, mais à établir, dans un mouvement convergent des parties, d'une part, un équilibre entre le principe démocratique d'égalité et celui de la liberté des citoyens à vivre leurs différences dans l'espace public, d'autre part, à s'inclure dans l'ensemble national suivant des modalités particulières.

■ Le basculement des discours politiques vers la reconnaissance du fait régional et de la nécessité de changer la nature des relations avec la France en est une parfaite illustration. Il est admis que la notion d'ETAT-NATION qui justifiait l'unité du territoire (y compris) pour l'application des lois de la République est une construction de l'histoire destinée à bloquer les tendances régionalistes qui s'exprimaient pendant la révolution française.

■ Le rapport de force colonial a permis que les possessions françaises d'Outremer soit agrégées par la volonté de la France avec le consentement des représentants des anciennes colonies qui y voyaient une perspective d'amélioration économique, sociale et politique. Les réussites d'un Félix Eboué et d'un Gaston Monnerville sont l'arbre qui cache la forêt. Cette situation relève plus de la construction mentale à habillage législatif que du long processus qui a eu cours pour la formation des nations.

■ La comparaison avec les territoires ultramarins qui subirent la colonisation anglaise, espagnole, portugaise ou hollandaise est à cet égard significative.

### **SUR LA DIFFÉRENCE ET L'IDENTITÉ PROPRE**

■ Elle repose historiquement sur deux éléments essentiels :

1.- Les composantes de son peuplement et le système d'interrelations communautaires établi au cours de l'histoire (espace et généalogie)

2. - Les caractéristiques de son espace et de son environnement

■ Ces deux éléments ont fortement contribué à la formation du système de représentation sur lequel se fonde l'identité de la société guyanaise dans sa diversité. Les échanges et emprunts respectifs entre communautés (amérindienne, française, marrons, esclaves et métis) ont conduit à l'élaboration/recomposition d'une culture locale autour du " corpus " des règles coloniales auquel elle s'adapte au fur et à mesure qu'elle se transforme, produisant ainsi une société acculturée dont l'un des principes dynamiques est le contournement/détournement des normes imposées par le colon.

■ Cette culture évolue sous l'influence des interactions entre communautés que certains qualifient de " tradition de convivialité " mêlant le réel et l'imaginaire. L'exemple de cette convivialité réside dans la langue créole, standard codifié, facteur d'homogénéisation, de cohésion. D'autres pratiques traditionnelles présentent ce caractère.

■ Contrairement aux colonies d'exploitation des Antilles, la Guyane appartient, avec la Louisiane, les Indes, à la catégorie des colonies avortées et des échecs de la colonisation sous l'Ancien Régime. Elle n'a été maintenue française, qu'à force d'apports de colons proportionnellement beaucoup plus importants que dans les autres colonies. Les à priori et préjugés sont constants, tels ceux concernant ses possibilités d'exploitation à cause de sa proximité avec :

- la cordillère des Andes, pour y voir la Porte de l'Eldorado
- les Antilles, pour y faire une colonie à sucre
- le Brésil, pour une éventuelle ouverture dans le flanc portugais

■ L'hostilité de son milieu naturel a déterminé le niveau et la qualité de la colonisation, en fonction des capacités d'adaptation de l'Européen.

■ Le rapport du nombre de colonisateurs et des esclaves se situe à 1 pour 100 dans les Antilles.

Quand il est de 1 pour 10 environ en Guyane. Dans un tel contexte dominants et dominés se retrouvent solidaires dans la promiscuité, face à un milieu hostile, chacun y met du sien. Ces quelques éléments fournissent des explications sur les différences de la société guyanaise avec celles des Antilles. Cette situation explique le caractère pacifique des relations sociales et communautaires.

## **SUR LA SITUATION ACTUELLE**

■ Les communautés qui composent actuellement la société guyanaise sont :

- De nationalité Française : CRÉOLES, AMÉRINDIENS (Ils appartiennent à six groupes: les Galibi, Arawaks et Palikour sur le littoral, les Émerillons, Wayanpis et Wayanas en amont des grands fleuve), BUSHINENGUES (saramacas, aloukous, paramacas,) MÉTROPOLITAINS, CHINOIS, HMONGS

- De nationalité étrangère : BRÉSILIENS , HAÏTIENS, SURINAMIENS, GUYANIENS

■ Le caractère irrégulier de l'immigration ajouté à la carence d'expertise démographique, l'absence de registres d'entrée/sortie rendent difficile l'appréhension exacte du poids de l'immigration. Les approximations et extrapolations sont la règle et ne permettent qu'une analyse basée sur des hypothèses " réalistes " faisant apparaître les caractéristiques, les processus, les effets et conséquences des répartitions des populations immigrées au sein de la société guyanaise. L'observation quoiqu'empirique permet un certain nombre de constats qui devront tôt ou tard être confirmés par la mise en place du dispositif de recherche en sciences sociales. Il ne peut y avoir de transformation du réel sans la mise en place des outils adéquats.

■ Les communautés étrangères à l'exception des Hmongs et des Haïtiens récents immigrants, ont toujours été présentes en Guyane. Leur intégration dans la société guyanaise se faisait sans problèmes majeurs par le biais de modes de vie, traditions culturelles identiques ou proches. Ces liens communautaires associés à une expérience commune dans le temps (histoire de la Guyane), l'espace (le territoire et l'environnement régional de la Guyane) et à des pratiques démocratiques ont constitué la société guyanaise, donnant naissance à une culture spécifique, un système de valeurs et de croyances, à une mémoire.

■ Certains appellent même à la rescousse de l'identité guyanaise, les caractéristiques physiques du territoire dans la mesure où elles entrent parmi les causes d'échecs d'une colonisation qui auraient pu avoir des conséquences désastreuses et qui au final ne se résume qu'à une prise de possession comme l'atteste la propriété du sol ou à une présence de souveraineté continue.

■ Ce système est constitué de normes, de codes, de comportements, de répartition des rôles dans des espaces spécifiques qui sont mis en jeu dans le cadre de stratégies de pouvoirs. Les représentants des différentes zones (Maires, Capitaines, Grands Mans) qui constituent le territoire (pays indien, les fleuves, les communes de l'intérieur, ...) ont charge tacite de préserver, renforcer et défendre les intérêts. Les difficultés sont apparues avec le récent et fort accroissement des flux migratoires. La communauté de lieu et la communauté d'esprit jadis soutenues par des mécanismes d'intégration progressive sont aujourd'hui battues en brèche par l'accélération et l'importance des migrations qui ne peuvent plus être prises en charge par des structures qui auraient du être redimensionnées.

■ La situation des communautés dans la société guyanaise en dépit de l'accélération de ces flux migratoires non contrôlés démontre leurs capacités malgré les dysfonctionnements du cadre institutionnel à vivre ensemble dans la perspective d'une "communauté de destin ".

L'un des constats majeurs est que la Guyane constitue sur le plan culturel un véritable laboratoire de ce qu'Edouard Glissant conçoit comme une créolisation du monde. Ce processus dynamique qui fait que l'on dépasse les limites de la créolité.

## **SUR LA PERCEPTION DE LA GUYANE PAR LA FRANCE**

■ L'histoire des politiques ultramarines de la France depuis Richelieu et Colbert est marquée au coin de la négation de l'altérité, du volontarisme étatique.

■ " Nous allons acheter ces nègres... Nous leur disons qu'ils sont hommes comme nous, qu'ils sont rachetés du sang d'un Dieu mort pour eux, et ensuite on les fait travailler comme des bêtes de somme ; on les nourrit plus mal : s'ils veulent s'enfuir, on leur coupe une jambe, et on leur fait tourner à bras l'arbre des moulins à sucre, lorsqu'on leur a donné une jambe de bois : après cela nous osons parler du droit des gens... " Essai sur les mœurs - Voltaire.

■ Cette posture théorisée en politique " d'assimilation " au XIX<sup>ème</sup> siècle se veut l'héritière du génie assimilateur de Rome qui avait romanisé la Gaule, l'Espagne, l'Afrique et répandu sa langue, ses coutumes, sa religion.

■ " A l'homme que nous empêchons d'être le premier dans son pays, parce que son pays est une colonie, il faut offrir en échange la possibilité d'être le premier chez nous. Aux gens auxquels nous voulons interdire le patriotisme local, il faut inoculer l'amour de la Patrie commune, le culte de l'Empire... Au fond, c'est toujours cette politique qui a pour idéal un état de choses dans lequel il n'y aurait plus une métropole et des colonies, mais simplement la Nation, comme disait autrefois la France révolutionnaire... " A. Girault - 1930.

■ " L'instruction des indigènes aura cette efficacité de combler la distance et, en les faisant vivre des mêmes notions, de les habituer à se considérer et à se traiter comme les membres de la même famille humaine, de la même nation ".

■ Pour ceux là une législation unique devait régenter l'empire colonial. On ne peut toutefois nier que cette vision coexiste avec celle, minoritaire, de l'autonomie d'administration pratiquée notamment par les Anglais dans leurs colonies. Elle milite pour le maintien des institutions et coutumes locales, l'utilisation des chefs politiques locaux, l'exercice de l'administration. Transmettre les idées de progrès, de démocratie, installer la présence française dans ce qu'elle a de meilleur et exclure ce qui trouble les traditions et les cultures.

■ " Nous osons poser en principe que tous les établissements coloniaux, quel qu'en soit le genre, sont des dépendances de l'Etat fondateur ou conquérant,... étant bien entendu qu'il n'est pas possible, qu'il n'est pas concevable que l'Etat souverain, s'il a le droit et le devoir d'user avantageusement de cette propriété, ait jamais intérêt à en abuser ".

■ Cette politique qui se prolonge depuis les hussards de la République entend fonder l'action de l'Etat sur les principes de raison et d'égalité, censés conférer valeur universelle à l'ordre républicain. Les règles d'organisation sociale qui en découlent ne laissent aucune place au pragmatisme. L'égalité en droit interdit la prise en compte des particularismes et le citoyen d'outremer doit pour être l'égal du français se défaire de son identité particulière. Cette tendance à la négation du particularisme est relayée par l'organisation sociale économique et politique au sein de laquelle les appareils d'Etat jouent un rôle primordial en transformant les citoyens en administrés assujettis à l'intérêt général. Ainsi tous, amérindiens, créoles, noirs marrons, etc. sont priés de laisser leurs différences à l'orée du champ public.

■ Pour être égal il faut être semblable même virtuellement. La rigueur républicaine impose à l'Etat de ne reconnaître que des citoyens et non des communautés. La République, référent infallible, parce que puisé aux sources de la " Raison ", des critères de l'action publique " juste ". C'est au nom de cette croyance en la " Raison " auquel se réfère le droit français que la législation, les règles administratives prétendent incarner l'intérêt général mieux que n'importe quelle autre instance de représentation

■ L'incapacité à remettre en cause ces visions conduit souvent les responsables gouvernementaux et les représentants de l'Etat à se fier aux apparences ou aux propos tenus par quelque " notable ".

■ Il est ainsi faux de penser que la société créole craint la minoration de son influence et d'un " pouvoir " qui lui échapperait. Une telle affirmation relève soit du cliché et de la méconnaissance des conditions de formation de la société guyanaise, de sa classe politique, de ses réalités économiques, culturelles et sociales, soit de la manipulation du faux semblant.

Ainsi, les inquiétudes de la société créole, relatives aux effets de l'immigration, concernent davantage le poids des charges (AMG, impôts locaux, etc.) qui pèsent sur les groupes sociaux fiscalisés parce qu'identifiés et recensés au profit d'immigrés, clandestins ou non.

■ Cette incapacité à considérer que le Pouvoir politique réel est en fait exercé par l'Etat et ses représentants disqualifie ceux qui les tiennent. Elle traduit surtout la vision superficielle et eurocentriste des représentants d'une société dominante qui n'entendent évaluer les réalités politiques locales qu'au crible de leurs catégories intellectuelles ou

des propos lénifiants tenus par les flatteurs de service toujours prêts à apporter leur concours pour assurer la paix sociale contre la promesse de quelque récompense honorifique ou non.

■ L'absence de réelle expertise, les comptes rendus exposés à la hâte, au cours de brefs séjours de chargés de mission ou du remplacement des représentants de l'État, devraient inciter à la prudence dans les jugements.

■ C'est ainsi que les États Généraux se virent condamner sans que l'auteur de la condamnation ne s'y soit rendu, craignant sans doute de les "cautionner" ou se réservant par l'écoute sélective les possibilités de mesures élaborées de métropole. L'étonnant étant qu'une forme d'expression démocratique puisse faire l'objet d'un rejet au moment où l'unanimité se fait sur le constat de crise de la société, de la nécessité de solutions originales et de la perte de confiance dans la classe politique. La crainte de voir les manifestants occuper la rue ne doit pas conduire à éviter le débat dans un auditorium où les seules armes ne sont que verbales.

■ Là réside, pour partie, l'explication de l'incapacité de l'administration à prévoir les crises cycliques dont les annonces de Pythie, reviennent souvent aux politiques, rarement entendus. Confondre les comportements, opinions personnelles d'un représentant local de collectivité avec ceux du corps social est une autre erreur réductrice. Feindre de croire que les élus sont de bons connaisseurs de la réalité locale, c'est ignorer la participation réelle de la société guyanaise aux débats électoraux.

## STRATÉGIES D'ADAPTATION

**La place qu'occupe la Guyane dans l'ensemble national français** n'a jamais donné lieu à une analyse permettant d'en saisir les caractéristiques essentielles. Sa pluri-ethnicité a toujours été considérée comme une donnée et non comme une dynamique incessante d'allers retours entre des valeurs imposées par des règles administratives (françaises) et la sauvegarde de valeurs culturelles (guyanaises) issues d'un environnement social et politique engendré par les rapports de domination coloniale. L'écart entre ces deux systèmes de référence constituant le lieu de déploiement de conduites d'adaptation et/ou de remise en question. Ce décalage entre des valeurs exogènes issue du système français et celles qu'élabore une société acculturée (société créole) donne naissance à des stratégies identitaires qui peuvent revêtir plusieurs aspects :

**1. La stratégie d'intégration** qui vise à affirmer fortement l'identité de la société dans laquelle on vit, à la valoriser, mais surtout à accepter que l'identité se construit de concert avec les communautés qui constituent le " peuple guyanais ". Cette attitude reconnaît l'existence et le rôle de l'autre dans la constitution de l'identité personnelle. Elle reconnaît le poids de l'Histoire en acceptant de manière critique, l'acculturation qui cumule les référents issus de la colonisation et conserve ceux de la société " créole ". Ceux là intériorisent le fait d'avoir la nationalité française qui constitue une partie de leur identité

### **2. La stratégie communautaire volontariste**

qui partant du constat de l'existence des communautés et de leurs différences entretient la multiplication de stratégies spécifiques.

Formulée par certains groupes ethniques, elle prône l'échappement aux règles dominantes par le refuge sur les valeurs intrinsèques, (cosmogonie) ses effets visant à la séparation ou à l'isolation dans l'ensemble.

**3. La stratégie communautaire subie ou de fait** qui entraîne par ségrégation spatiale et sociale la marginalisation de groupes ethniques en milieu urbain et crée des frustrations qui découlent des difficultés d'intégration.

**4. La stratégie d'identité politique**, s'appuie sur les " spécificités " : elle prend selon les enjeux deux aspects

**Légitimiste** : Pratiquée par les représentants politiques issus de la fonction publique, elle ne remet pas en cause le système politico-administratif et se cantonne à demander des adaptations et dérogations pour l'application de politiques locales. Attitude ' de contournement, elle sert souvent des objectifs de "clans" pour la conquête ou l'exercice du pouvoir local. Elle est aussi pratiquée par certaines communautés (libanaise et asiatique) qui évitent les affrontements.

**Conflictuel** et généralement portée par les tenants de l'indépendance dont les revendications concernent davantage le respect et la reconnaissance de la spécificité du " peuple guyanais " que la rupture comme l'illustrent les logiques sur lesquelles reposent leurs discours politiques. Ces derniers évoquent toujours le dispositif d'accompagnement fourni par la France, préalable à la " rupture ". Cette stratégie qui a de tout temps inquiété constitue une réaction de parties de la société guyanaise aux dévalorisations et aux atteintes de ce qui est considéré comme constitutif de l'identité guyanaise. Elle revendique les traces de l'histoire des migrations successives qui ont marqué la société guyanaise. Pour cette tendance le peuple guyanais existe comme reflet de ses composantes.

**Au delà de ces différences les revendications identitaires** peuvent être interprétées comme facteurs de réaction et de rassemblement en réponse à une évolution historique non maîtrisée, à des changements sociaux subis. Elles sont validées par leur capacité à permettre les adaptations aux institutions qui se transforment en fonction des progrès

technologiques et des rapports de pouvoir entre l'Etat et les institutions locales, aujourd'hui entre l'Europe et les pouvoirs locaux.

Il suffit de se reporter aux débats qui agitent la société guyanaise dans les décennies des années 50 et 60 pour constater leur permanence.

**Toutes ces stratégies ont pour but premier** de répondre aux contradictions entre les règles " exogènes " et celles de la culture locale. Ex : le " mayouri " système d'entraide traditionnel dont le flou des limites conduit en droit français à l'ingérence, au favoritisme, à la prise illégale d'intérêt.

**Les stratégies de l'intégration** appellent des réponses de circonstance par le recours à des comportements alternés tantôt français, tantôt créole ou syncrétique en appliquant au gré des situations l'un ou l'autre des codes ou en les amalgamant dans la recherche d'une logique de cohérence entre catégories de pensée occidentale et comportements créoles.

**La stratégie politique** est faite d'appropriation des codes différents suivant une logique d'optimisation des avantages politiques. Appropriation non maîtrisée qui conduit à éviter l'affrontement par le simulacre pour les légitimistes et à le rechercher dans la stratégie conflictuelle.

**L'analyse de ces stratégies identitaires** permet de mieux appréhender les relations entretenues par les différents groupes qui les adoptent mais surtout d'évaluer les capacités et les modes d'adaptation et de participation à un code exogène.

## ETAT ET SERVICES PUBLICS

### Préambule

Parmi les voies qui s'offrent aux acteurs sociaux de parvenir à un consensus sur l'objectif du développement durable, toutes devront pour le moins, concerner

- Le rôle de l'État (Promoteur - Animateur) dans ses relations avec le local
- La place des initiatives locales (entreprises, associations, syndicats...)
- Les aptitudes de la région Guyane à créer ou à développer des ressources, à générer des processus d'innovations, à améliorer la qualité de vie de ses habitants.

### L'État

■ L'uniformité administrative reposant sur l'idée de la similitude politique de l'État français et de ses possessions territoriales outremer, présente l'inconvénient et le risque de lier les événements qui se produisent outremer à la vie politique métropolitaine. Les débats et interrogations métropolitaines sur le rôle et la place de l'État viennent renforcer celles de la société guyanaise.

■ Ainsi en va-t-il de ses pouvoirs régaliens. Analysés sous l'angle de la pression des règles de la Communauté européenne et sous celui du droit à la différence de la société guyanaise, le poids des interventions publiques dans de nombreux secteurs est remis en cause. Les règles édictées par l'Europe mettent en évidence la récusation des modes d'intervention de l'État nation dans le secteur public.

■ Certains secteurs d'activités relèvent directement au champ communautaire européen où sont formulées les conditions de l'intervention publique (PAC, Octroi de mer, normes, etc.). Cette situation conduit les territoires ultramarins à concevoir les possibilités de relations directes avec l'Europe les érigeant en interlocuteurs à part entière d'un ensemble plus vaste et plus enclin à prendre en compte leurs particularités. Cette situation à elle seule appelle des transformations des relations et compétences.

■ Du point de vue local les échecs des actions publiques en matière de lutte contre le chômage pour l'emploi et en faveur de l'insertion sociale ont renforcé le sentiment d'impuissance de l'administration et des collectivités. Apprendre que la CGSS se flatte d'injecter 1;2 Mrd dans l'activité économique pour la consommation à de quoi abasourdir, mais traduit le degré d'assistanat atteint par une économie en voie de " érémission "

### PROPOSITION

Actions partenariales, politiques contractuelles; rôle d'accompagnement de l'État.

### Les constats

#### LES RÔLES DE L'ÉTAT

## **DANS L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE**

■ Il s'exprime par le truchement du découpage de son organisation en divisions administratives, qui telle une armée occupe le terrain des secteurs d'activités locales. L'administration de la Guyane est effectuée par saucissonnage en domaines d'attribution des services décentralisés de l'État. DDE - DAF - DDTE - DGI - DRAC, DDCILEC, etc., avec leurs usagers, leurs clientèles, équivalentes, mutatis mutandis, à celles des partis politiques. Cette situation ne manque pas de susciter les questions sur l'utilité du Ministère ou Secrétariat des DOM.

## **L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

■ La place occupée par l'appareil d'état dans tous les domaines de la vie collective, économique, sociale et culturelle engendre l'assujettissement de toutes les instances de représentations démocratiques (collectivités) ou citoyennes (associations) soit par le biais constitutionnel (tutelle et contrôle de légalité) soit par le biais financier. Le rôle de garant de l'utilisation des fonds européens offre à l'État bien des occasions de bloquer des projets sous divers prétextes de respects de procédures ou de textes administratifs.

■ Cette corruption des mécanismes démocratiques peut être mesurée au niveau des communes dont l'État se plaint toujours qu'elles ne disposent pas des moyens financiers pour exercer les compétences qui leur sont dévolues. Légitimement fondé à penser que les tutelles sont informées des caractéristiques des communes de Guyane (faiblesse démographique, importance des territoires communaux, recettes fiscales quasi nulles, moyens financiers réduits, capacités administratives et techniques insuffisantes) on s'attend à ce que les dotations permettent l'exercice des pouvoirs des instances représentatives et la satisfaction des services publics aux administrés ou qu'elles soient au moins revalorisées tel que prévu par les lois de décentralisation.

■ Cette situation a entraîné les collectivités régionale et départementale, souvent au nom de solidarités partisans ou clientélistes, à sortir de leurs compétences pour suppléer aux carences étatiques, (soit en finançant, soit en employant) accroissant ainsi le déficit que leur reproche la Chambre régionale des comptes. Les emplois pléthoriques créés dans les grandes collectivités sont dus principalement : au modèle de gestion administratif dominant, à l'absence d'enjeux économiques dans une société qui ne crée pas de richesses suffisantes pour générer sa propre intégration par le travail et sa protection sociale. Les collectivités de Guyane ont à leur manière anticipé les CES (Contrat Emploi Solidarité), CIE (Contrats Initiative Emploi) et autres substituts d'emploi supposés répondre à la crise de l'emploi.

■ La population s'en est elle rendu compte au point de réduire son comportement civique à tout attendre de la collectivité et à ne pas se préoccuper des devoirs que chaque citoyen doit remplir en retour et avec le plus grand soin.

■ C'est l'ensemble de la société dans tous ses aspects qui est mise sous administration. L'importance des fonctions et missions assurées par l'État est telle que le rôle des pouvoirs locaux semble appartenir au simulacre. Cette situation aboutit souvent à mesurer la crédibilité politique des élus à l'aune de leur proximité avec les centres de décisions étatiques ou de la reconnaissance que leur accorde l'État.

■ Les découpages institutionnels mis en place par la départementalisation et maintenus par la décentralisation 'ont depuis longtemps démontré leur inadaptation aux enjeux du développement économique. Les analyses (toujours élaborées à posteriori) concernant les échecs, les expliquent systématiquement par un prétendu syndrome et évitent soigneusement de mettre en cause le système d'élaboration et de mise en oeuvre des projets. L'éternel chargé de mission venu écouter en dix jours et 4 visites sur " le terrain " mais qui n'entend rien sauf ce (ceux) qui abonde(nt) en son sens, bardé qu'il est, de ses certitudes et de sa science.

■ On ne peut méconnaître l'importance des conséquences de ce type de comportement qui exonère les structures publiques de leurs responsabilités, de leurs erreurs et qui font peser hâtivement les causes de l'échec sur une classe politique déclarée incompétente. La manière dont ont été perçus les États Généraux de la Guyane en sont la, plus flagrante et navrante illustration

■ La configuration institutionnelle de la Guyane correspond à une partition du territoire inefficace et à un empilement de niveaux de décision d'égale légitimité, tous sont issus du suffrage universel et à ce titre se sentent qualifiés à l'exprimer ; c'est ainsi que des opérations importantes pour les administrés d'une commune dépendent du bon vouloir de l'édile.

Deux collectivités fortes, (Conseil Régional et Conseil Général) même conduites par deux fortes têtes se transforment au final en deux collectivités impuissantes face à l'Etat.

Les distorsions entre compétences affichées et réalités du pouvoir dont dispose le Conseil Régional peuvent être mesurées dans les domaines de la formation professionnelle et de l'insertion.

Cette compétence transférée à la Collectivité régionale n'a jamais pu être effective du fait de la conservation par l'État de la quasi totalité du financement. Les interventions régionale et départementale dans la formation initiale sont limitées à

l'assurance des dépenses d'investissement et de fonctionnement ; les collectivités sont écartées de la définition des politiques éducatives et des schémas de filières professionnelles.

■ Les contrôles de la Chambre Régionale des Comptes transforment paradoxalement, le rattrapage des retards d'équipements structurants, scolaires, de santé qui représentent des charges financières lourdes, en gaspillage ou en symptômes de mauvaise gestion. La prudence en la matière est recommandée et les budgets en équilibre ou excédentaire sont le nec plus ultra de la compétence tandis qu'arrivent chaque année près d'un millier de jeunes de niveaux divers en âge de scolarisation.

■ La proximité comporte ses inconvénients : les collectivités doivent supporter le poids des critiques et les incapacités engendrées par les distorsions et dysfonctionnements deviennent leurs fautes propres et les signes de leur incompétence. En, résumé, l'État a gardé la noblesse et transféra la roture.

### **DANS L'ORGANISATION SOCIALE**

■ L'omniprésence, l'omnipotence de la puissance publique qui directement ou indirectement garantit la sécurité statutaire, professionnelle de 70 % de la population active est en grande partie à l'origine de l'immobilisme de la société guyanaise dont les salariés peuvent sans grand risque et sans inquiétude, prévoir l'avenir de leur possibilités de promotion. Ce modèle d'identité professionnelle dominant uniformise les aspirations de la majorité des salariés et renforce la bureaucratie et le corporatisme auquel il sert de référence.

■ Un tel système ne peut fonctionner durablement qu'à deux conditions :

- Que le nombre de salariés du secteur public demeure stable
- Que les moyens budgétaires soient constants

Les idées de progrès social se résument alors en termes d'amélioration des rémunérations ou de protection des avantages acquis.

■ L'automatisme de la duplication législative et les promesses gouvernementales d'égalité sociale sont, quand elles ne peuvent être tenues, lourdes de conséquences. La mesure des effets de l'égalité sociale active sur l'activité économique reste à faire, ils appartiennent, sans grand risque d'erreur, au nombre des facteurs déstabilisants de la vie des entreprises. Il n'est pas encore apparu évident à l'État que l'égalité sociale active consiste à permettre à la société guyanaise la maîtrise de ses ressources humaines et matérielles pour produire et créer de la richesse. Une telle solution présente l'avantage de réduire à terme les contributions budgétaires de l'État.

■ La démarche visant à remettre en cause la sur-rémunération peut être analysée comme une prise de conscience des perversions d'une économie administrée. Les limites atteintes conduisent les acteurs sociaux à prendre conscience de la nécessité de promouvoir de nouvelles formes d'organisation économique productrices de solidarité sociale adaptées et plus efficaces. Les familles se rendent compte que leurs enfants ne pourront pas hériter de leur statut protégé et que les substituts ne pourront être trouvés que dans la mise en place et le développement de secteurs productifs capables de créer l'emploi, conférer la responsabilité et réduire l'assistanat.

### **L'ÉTAT ET LA CLASSE POLITIQUE**

■ Les représentants politiques de la société guyanaise se réclament fort souvent de la légitimité du suffrage universel en omettant tout aussi souvent la proportion du corps électoral qui les a élus. " Qu'importe le vin pourvu qu'on ait l'ivresse ". Cette référence, ils l'utilisent plus pour faire taire les critiques locales, ou se poser en interlocuteurs de l'État, que pour conduire et appliquer leurs programmes d'actions. Cette légitimité à l'assise étroite, mérite que l'on recherche les causes du désintérêt de la majorité du corps électoral.

■ L'analyse du système politique guyanais peut aider à mesurer non seulement les formes d'expression de la conscience culturelle et identitaire de la société guyanaise mais aussi à mesurer l'intensité de la désagrégation de cette société. L'observation fait apparaître l'incapacité de la classe politique guyanaise à maîtriser, gérer les mutations sociales inhérentes à cette société.

■ Les grèves d'octobre 1992 illustrent et constituent le point de départ de ce constat de carence. En effet, dépassés par les événements qu'ils avaient largement contribué à provoquer par leurs descriptions trop alarmistes de la situation de crise économique de la Guyane, les élus ont à propos de cet événement, fait la preuve de leur absence d'analyse et de vision politique.

■ L'évolution du paysage politique guyanais est significative de leurs difficultés à coller au réel. Cette évolution s'est faite sous la pression de facteurs à la fois structurels et conjoncturels dont la pérennité se mesure encore aujourd'hui mais qui ont eu le mérite de mettre à jour des ambitions, des stratégies et des attentes.

Cette évolution s'est manifestée par :

- L'opposition droite / gauche qui sera remplacée par l'opposition gauche : gauche.
- Le passage de la bipolarisation à la multipolarisation.
- La réappropriation par les opposants du PSG de son héritage politique et culturel.
- Les luttes intestines des 2 grands partis, le PSG et le RPR.
- L'absence d'un véritable projet fédérateur adapté aux nouvelles réalités socio-économiques et ethniques de la Guyane.
- La mouvance de l'électorat d'une élection à l'autre.

■ Les élections régionales de 1992 ont été la première manifestation de tentative de recomposition du paysage politique guyanais.

■ Cette évolution s'est progressivement traduite par un vide idéologique remplacé par des discours à forte connotation moralisatrice. En effet, les effets pervers de la culture télévisuelle, la disparition des référents culturels créoles, la désagrégation sociale, l'absence de projet politique sérieux, ont entraîné :

- Une perte de confiance qui a peu à voir avec une corruption supposée ou réelle et est davantage, à l'instar de ce qui se passe sur le plan international, la traduction d'une crise de la politique et d'une attente de réforme de la démocratie ;

- Une absence de projet politique qui aurait porté une remise en cause générale d'un système inefficace face aux mutations sociales et économiques et dans l'élaboration d'un projet politique débordant le cadre de la communauté créole et coïncidant avec la société réelle.

■ Au-delà, encore balbutiante, il y a la prise de conscience que la communauté créole n'est plus la plus importante des minorités parmi d'autres et que les discours catégoriels et réducteurs devront céder le pas à un véritable projet de société impliquant l'ensemble de la société guyanaise dans sa diversité et ses différences.

■ Les questions posées aux politiques sont celles de la nécessité de mettre en place les structures et le personnel capables de comprendre, de traduire et de résoudre les problèmes posés par l'évolution de la société guyanaise.

■ Ce vide est la traduction d'une société anesthésiée, sans projet, sans cohérence et cohésion interne qui, tétanisée par la dominance du modèle républicain, animée par " une Histoire anecdotique ", a du mal à se projeter et s'impliquer dans le monde qui l'entoure.

■ En 10 ans, le monde a changé plus qu'en un demi-siècle, et en Guyane où l'on se plaît à croire que l'on est toujours entièrement à part, même frappé par les implications locales d'une crise mondiale, se développe, sur fond d'un dénuement financier sans précédent de la presque totalité des collectivités, la confirmation d'un syndrome de remplacement du personnel politique en place, par une mise en cause pour inefficacité, pour corruption morale.

## LA REPRESENTATIVITE DES HOMMES POLITIQUES

L'analyse du système politique guyanais peut aider à mesurer les formes d'expression de la conscience culturelle et identitaire de la société guyanaise.

### ➤ **Les Parlementaires**

2 députés et 1 sénateur. Trois tendances. Une dizaine de communautés. Le principe même du suffrage universel trouve des limites dans son application à la société guyanaise.

### ➤ **Les élus de collectivités**

Cette catégorie politique est caractérisée par l'opposition entre urbains et ruraux du type (Jadford / Monnerville). Elle persiste encore de nos jours (les Forces de progrès sont essentiellement des ruraux).

Tous les partis politiques se situent et exercent l'essentiel de leur influence dans les limites géographiques de file de Cayenne.

Le politique à travers les joutes électorales semble devenu lieu de résolution des conflits internes à la société créole, dans la mesure où le champ culturel s'étant réduit à une peau de chagrin, les fonctions cathartiques traditionnelles ne remplissent plus leur rôle.

La violence interne à la société créole n'étant pas évacuée, l'homme fait un bon bouc émissaire.

La banalisation des socio-styles, la dégradation de l'image des élus, favorisent le glissement métonymique qui transforme les élus en victimes sacrificielles.

## LE SYSTEME ADMINISTRATIF ET REGLEMENTAIRE

**"Je pense que l'une des difficultés du droit et de la justice en Guyane**, c'est que les Guyanais d'une manière générale qu'ils soient amérindiens, aloukous, ou créoles, comme on ne participe pas à l'élaboration des règles qui régissent notre cadre de vie, on n'a pas l'impression qu'elles émanent de nous, on ne se les approprie pas, on ne s'y reconnaît pas".

**"On ne peut pas transposer les textes et les lois en vigueur d'un pays** industriel à un pays qui est en construction, en voie de développement, lors de la première réunion il y a eu un exemple assez frappant : c'est qu'on a condamné un commerçant chinois parce que on ne connaissait pas l'origine de la marchandise qu'il avait dans son congélateur. Il ne pouvait rien prouver parce qu'il avait acheté du poisson au marché et que le revendeur ne lui avait pas donné de facture. Alors c'est vrai que par rapport aux lois françaises, il est en infraction mais est-ce que c'est une démarche que je dirais légitime, qu'un consommateur petit ou gros puisse réclamer à un pêcheur ou à un revendeur au marché une facture pour ce qu'il achète. C'est vrai qu'il était hors la loi mais la tradition, les us font qu'il n'est pas nécessaire lorsqu'on va au marché, de réclamer une facture".

**"Lorsqu'on constate qu'aujourd'hui dans les textes que la seule solution** au problème de l'immigration clandestine dont nous disposons c'est la solution française de reconduite à la frontière. On sait que lorsqu'on reconduit quelqu'un à la frontière, 2 jours après il est à nouveau sur le territoire de la Guyane. C'est quelque chose qui est complètement incohérent qui n'est pas en relation avec la réalité du pays. On connaît tous la perméabilité de nos frontières et ce n'est pas en utilisant ce procédé qu'on va régler le problème de l'immigration clandestine".

En réalité la Guyane dispose d'ores et déjà dans de nombreux domaines d'un droit spécifique de fait et dans certains cas codifié. Il existe bien un règlement spécifique pour les DOM qui confirme la reconnaissance par l'État des particularités de la Guyane. L'application de ces règlements spécifiques fluctue selon les intérêts de l'Etat ou de la nécessité d'aplanir les conflits potentiels.

La question à poser est celle du lieu d'élaboration des règles.

## Solutions et mesures préconisées

Les solutions propres à assurer un développement réel et durable peuvent être classées en deux grandes catégories :

**Les propositions globales fondées sur un véritable projet de société**

**Les propositions sectorielles concentrées sur des dysfonctionnements sectoriels spécifiques.**

## LE NOUVEAU CADRE POLITICO-ADMINISTRATIF

### Les propositions globales

L'ensemble des participants aux États Généraux s'est accordé, à des degrés divers, sur la nécessité :

#### ➤ D'ÉLABORER UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA GUYANE

##### OBJECTIF

Les États Généraux sont unanimes sur la nécessité de changer le cadre politico-administratif de la Guyane pour modifier :

- les relations avec la France,
- les régies de gestion et d'administration de la Guyane,
- les conditions du développement économique.

- **Reconnaître, répertorier** et exprimer ce qui relève de l'identité guyanaise.
- **Favoriser la mise en valeur** et en synergie des différentes cultures existantes sur le territoire de la Guyane
- **Permettre aux communautés** et groupes sociaux de Guyane, à partir et au sein d'un nouveau cadre institutionnel d'agir en mettant en jeu leurs valeurs propres et communes pour la valorisation des éléments de la culture guyanaise.

- **Assurer une meilleure prise en compte des droits coutumiers** et fonciers des peuples autochtones, dans le cadre plus large d'un droit spécifique guyanais qui s'ancre dans les réalités culturelles, physiques et psychologiques.

- **Permettre aux communautés amérindiennes** et bushinengés d'obtenir un titre de citoyen afin de combattre l'exclusion et la marginalisation civique

- **Permettre aux Guyanais** de suivre les formations nécessaires à l'occupation des postes stratégiques dans la hiérarchie administrative

Ce nouveau cadre politique assurant démocratiquement la représentation des composantes de la société guyanaise aurait pour objectif

- d'assurer la maîtrise, l'accès, la gestion des ressources économiques, culturelles et politiques par la Nouvelle Collectivité Territoriale qui serait érigée. Il pourrait par ailleurs, être mis en harmonie avec le cadre des Régions Ultra-périphériques.

## MOYEN

Par le recours aux articles 72 et 73 de la Constitution et aux possibilités offertes aux collectivités territoriales de proposer des modifications ou adaptations et celles ouvertes par les Accords Matignon en Nouvelle Calédonie.

### La grande majorité des acteurs sociaux

admet aujourd'hui les limites de l'économie assistée fondée sur la redistribution de la " solidarité nationale ". Les solutions interventionnistes aux crises par un " État " qui décide par le haut ne sont plus de mise en un temps qui exige la combinaison des actions des acteurs politiques et sociaux. (Développement des secteurs productifs, Formation, coopération internationale, etc.)

**Ces actions imposent la redéfinition du contrat** qui lie la Guyane à la nation française, elles impliquent la participation politique de tous les citoyens. Il s'agit de mettre en oeuvre un projet de société envisagé dans le cadre d'une communauté de destin où les liens sociaux et culturels entretenus par toutes les communautés seront noués ou renoués sur des bases politiques de démocratie autour d'un projet de développement économique réel et durable. Ce nouveau contrat conduit en partenariat avec l'État repose sur le principe d'une plus grande participation des groupes sociaux et communautaires dans l'espace public.

Ces revendications pour plus d'autonomie politique, économique et culturelle, loin de constituer une contestation sont une demande pour un meilleur ajustement des politiques d'action publiques au plan local.

**Jusqu'ici l'Etat**, a laissé, inchangés les rouages, les structures, les rigidités, et perdurer les dépendances, les ruptures de continuité d'actions dont il est le promoteur ou le partenaire déterminant. Les difficultés d'application de ses règles d'administration ou juridiques à la gestion du réel Guyanais l'ont parfois conduit à édicter des textes spécifiques mais le plus souvent à ne pas mettre en oeuvre les règles républicaines dont il se réclame, pour agir au cas par cas, à la limite d'un comportement discrétionnaire. Il doit aujourd'hui à sa place et dans ses fonctions mettre en jeu toutes ses capacités et les intégrer dans un processus de plus grande autonomie et d'appui aux instances locales.

**Cette nouvelle** donne serait de nature à modifier aussi bien les méthodes que les finalités des actions en faveur de l'intérêt général. Elle suppose par ailleurs que soit redéfinie la politique d'aménagement du territoire et que soit posée de manière claire la question du foncier aux fins d'associer des ressources et des espaces dans le cadre du projet de développement économique.

## Les propositions sectorielles

Elles concernent un ensemble de mesures à déployer sur le court et moyen terme dans les champs aussi divers que l'entreprise, l'administration, les associations, les collectivités locales par le truchement d'un pacte de développement.

Toutes ces mesures ayant pour objectif d'aider à améliorer ou à mettre en place les conditions d'un développement économique réel, à lever les contraintes du sous équipement, à combler les lacunes de la formation des hommes.

## AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

### POUR LA CONSTITUTION DE NOUVEAUX ESPACES TERRITORIAUX EN VUE D'UN DÉVELOPPEMENT

## Le principe de base

Au niveau local, la commune, unité de base du territoire constitue l'espace d'identification, le regroupement avec d'autres unités étant affectées à l'aménagement, à la gestion et au partage collectif (Équipements - Infrastructures, etc.) dans le cadre des objectifs assignés par la politique du développement régional entérinée dans un schéma de planification.

L'existence de caractéristiques différentes entre zones rurales et zones urbaines n'est pas un obstacle à l'instauration de nouveaux espaces territoriaux de planification économique et d'aménagement. Bien au contraire, dans certains cas, l'affaiblissement de l'une n'entraîne pas le renforcement de l'autre et la complémentarité constitue la réponse à la résolution de leurs difficultés respectives.

## UNE DÉMARCHE NOUVELLE

■ Partant de ce constat, il est nécessaire de conduire la réflexion sur la mise en place des conditions de valorisation des atouts, de la mobilisation des principaux acteurs locaux en vue du développement dans les espaces régionaux qui seront définis comme pertinents du point de vue des potentialités économiques, des ressources, de l'emploi, des capacités d'organisation.

■ La définition de ces zones de développement étant arrêtée sur la base de leurs capacités à accroître les possibilités d'un développement compétitif de l'ensemble régional, dans le respect de l'égalité et de la solidarité entre unités locales de base.

■ Les facteurs de développement compétitif, réel et durable (qualifications de la main d'œuvre, infrastructures, ressources, recherche, innovations technologiques, organisation, productivité, circuits commerciaux...) doivent être identifiés de manière objective pour servir de support à une politique de projets conduits en étroite collaboration entre les entreprises et les pouvoirs publics des différents niveaux (UNION EUROPÉENNE - ÉTAT - Collectivités).

## LES INTERVENANTS

Leurs rôles, fonctions doivent être clairement définis, pour permettre une structuration des pratiques et la cohérence des organismes intervenant dans l'aménagement du territoire.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, un des problèmes majeurs qu'il faut surmonter est celui de la difficulté à faire réaliser de grandes synthèses par des organismes qui devraient jouer le rôle de coordinateur des objectifs régionaux.

## ORIENTATIONS ET MOYENS

### DÉFINITION DES POLITIQUES RÉGIONALES D'AMÉNAGEMENT

● La définition des politiques décentralisées d'aménagement doit tenir compte de leurs conséquences sur celle de la Politique Régionale d'Aménagement du Territoire ( les décisions qui ont le plus d'influence sur l'A.T. ne sont pas forcément celles qui cherchent à l'influencer directement, mais celles qui influent indirectement sans le rechercher).

Chaque unité du territoire régional se définissant comme un agrégat de fonctions qu'il faut pondérer selon l'importance qu'elles y ont, il conviendrait d'adapter les secteurs "public et privé" aux fonctions remplies par les diverses unités territoriales, notamment

- **Fonctions du secteur productif** (agriculture, mines)
- **Fonctions du secteur services** (distribution)
- **Fonctions du « secteur vie quotidienne »** (habitat, loisirs, etc.).

### Ces nécessités conduisent à :

- Repérer les fonctions et leur niveau de spécialisation
- Détecter les vocations de chaque unité territoriale de base
- Rechercher les localisations optimales du point de vue de l'efficacité des activités économiques
- Répartir les pouvoirs
- Organiser les relations entre. unités territoriales
- Rechercher l'égalisation des niveaux de vie par des politiques de développement des productivités et de diffusion des innovations.

### MOYENS DE L'AMÉNAGEMENT ET CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT

- Laisser aux régions et communes le soin de poursuivre par elles mêmes les objectifs de la politique d'Aménagement Régional sur leur territoire.
- Donner les moyens financiers aux collectivités locales pour la réalisation des objectifs qui les concernent (Fond de développement et d'aménagement rural - Fond d'aménagement urbain).
- Mettre en cohérence les investissements des divers échelons territoriaux concourant à l'Aménagement
- Assurer le soutien technique et logistique par les procédures et pratiques renouvelées
- Permettre aux communes ou régions de favoriser la création et le développement d'entreprises innovantes et créatrices d'emplois (Mise en place d'un secteur « Services aux entreprises »)
- Considérer l'Aménagement du Territoire comme expression de la culture et donc, analyser dans un cadre global, les enjeux de l'aménagement du territoire, de l'aménagement urbain, de l'environnement et de la qualité architecturale.
- Définir une politique :
  - de protection du PATRIMOINE par la mise en place de schémas directeurs, d'entretien, de réhabilitation, d'assainissement collectif, etc.
  - de conservation de l'environnement naturel, de la protection des sites,
  - de lutte contre les pollutions (nappe phréatique, traitement des déchets, etc)

## Les Moyens

### L'EPAG

La Guyane présente parmi les départements d'Outre mer la particularité de voir la quasi totalité, de son territoire être la propriété de l'État, ce qui ne manque pas de peser lourdement sur les politiques du foncier et de l'aménagement du Territoire.

Cette situation confirme, une fois de plus, la virtualité des compétences, notamment en ce domaine, dévolues par les lois de décentralisation".

Le projet de création d'un établissement public (EPAG) qui peine à devenir opérationnel, malgré l'urgence, l'utilité, maintes fois proclamées, permettrait de disposer d'un nouvel outil de planification, de coordination, de gestion et de mise en oeuvre des politiques d'Aménagement du Territoire, en vue de créer, de favoriser la cohérence des conditions du développement économique réel.

Par ailleurs, l'élargissement des compétences du futur EPAG n'est pas incompatible avec le court terme. En effet, dans le contexte actuel de crise économique, la nécessité de relancer (mesures de court terme) l'activité de la construction pourrait passer par des missions confiées à l'EPAG en matière d'aménagement rural et urbain. Une telle solution aurait le mérite de ne pas remettre en cause le dispositif dont les orientations générales pourraient être redéfinies parallèlement.

Il ne fait pas de doute, que la création d'un tel outil; selon les principes qui présideront à ses fonctions et compétences, risque de provoquer sinon des critiques, du moins des réserves, de la part des élus guyanais, qui ne manqueront pas d'y voir, une réduction de leurs prérogatives. Ces réserves, si elles survenaient, pourraient être levées, en faisant valoir que les actions conduites par cet établissement découleraient de la politique d'aménagement global qui serait définie et arrêtée par les Collectivités dans un cadre politique approprié tel celui de la Conférence Régionale Annuelle d'Investissements et d'Equipements (CRAIE)

Dans le cadre des réponses conjoncturelles, deux dossiers pourraient, d'ores et déjà, être pris en charge par cet établissement

### LE FONCIER

L'État propriétaire de la quasi-totalité du foncier sur les territoires constituant les communes de Guyane (à l'exception notable des principales communes urbaines de l'île de Cayenne), est régulièrement confronté à des demandes de « restitution » des terres aux agriculteurs ou aux pluri-actifs, et aux collectivités pour leur permettre de développer leur politique d'aménagement.

Depuis quelques années, des modifications réglementaires, quoiqu'encore insuffisantes, sont intervenues pour résoudre des problèmes d'ordre conjoncturel, mais qui ne répondent pas aux problèmes de fond, qui est la mise à disposition d'un outil au service d'une vraie politique d'Aménagement du Territoire. Ainsi, le code du domaine de l'État a été modifié et récemment a été pris, le décret de création de l'E.P.A.G pour organiser les ventes, locations ou concessions, sans grand résultat. Les retards n'ont pas été résorbés et les attermolements de l'Etat entraînent sa mise en cause. Sur un total de 2 355 dossiers de demandes de baux ou de concessions agricoles introduits auprès du service des Domaines, 1 928 d'entre eux n'ont toujours pas été satisfaits.

### L'AMÉNAGEMENT DE TERRAINS POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

En ce qui concerne l'aménagement de terrains viabilisés pour la construction de logements sociaux et la résorption de l'habitat insalubre, les opérateurs aménageurs de foncier urbain relèvent au mieux du théorique, au pire du virtuel. Le retard pris dans la réalisation des infrastructures de base expliquent pour partie les retards par la construction à caractère social.