

Guyane 1997

État des lieux et propositions

Jean-François Merle

Inspecteur général de l'agriculture

Rapport officiel

Jean-François Merle

© La **documentation** Française

*«En application de la loi
du 11 mars 1957*

*(art. 41) et du code de la propriété
intellectuelle du 1^{er} juillet 1992,
toute reproduction partielle ou totale
à usage collectif de la présente
publication est strictement interdite
sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage
abusif et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique
des circuits du livre.»*

ISBN 2-11-003973-6

ISSN 0981-3764

DF 5 4487-6

Paris, 1998

Sommaire

Avertissement	5
Note de synthèse	7
Introduction	11
Première partie	
Le constat :	
à la croisée des chemins	15
Chapitre I	
Une crise de développement	17
La crise du secteur du BTP	18
La crise du secteur bancaire	19
La crise des opérateurs d'aménagement et de construction	21
La dimension démographique	22
Chapitre II	
Une crise de confiance politique	25
Le développement de l'insécurité	25
La crise des collectivités locales	27
La montée de l'abstention et des mouvements extrémistes	28
La justice dans la tourmente	30
Un système de communication nombrilliste	34
Chapitre III	
Une crise culturelle et identitaire	37
De la pluri-ethnicité au communautarisme ?	37
Les faiblesses des corps intermédiaires et du tissu associatif	39
Le refus de la dépendance à l'égard des Antilles	39

Deuxième partie	
Les propositions	43
Chapitre I	
Propositions économiques et sociales : une charte du développement pour dix ans	45
L'emploi	47
Un plan de rattrapage pour les équipements collectifs et les services publics	58
Un schéma équilibré d'aménagement du territoire	63
Une politique de peuplement maîtrisée	70
Chapitre II	
Propositions institutionnelles	73
Une action soutenue de coopération régionale	73
Refonder le pacte républicain	74
Conclusion	83
Tableau de synthèse des propositions	85
Mesures économiques	85
Mesures pour l'emploi	86
Mesures sanitaires et sociales	87
Mesures administratives	87
Mesures pour la justice et la sécurité	89
Mesures pour l'aménagement du territoire et l'environnement	89
ANNEXES	91
Annexe 1	
Lettre de mission	93
Annexe 2	
Programme de la mission et liste des personnes rencontrées	95
Annexe 3	
Schéma simplifié d'aménagement (propositions de la DDE)	103
Annexe 4	
Liste des services régionaux de l'État situés hors de Guyane	105

Avertissement

Par lettre en date du 21 août 1997 (annexe 1), le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, chargé de l'Outre-Mer, a demandé à Jean-François Merle, inspecteur général de l'agriculture, de conduire en Guyane une « mission d'écoute et de propositions », chargée :

- de « recenser les propositions et avis pour une stratégie de développement formulés » par les élus, les institutions représentatives de la société guyanaise, les autorités publiques et les acteurs privés, et « d'identifier les grands objectifs autour desquels la société guyanaise serait susceptible de se rassembler pour construire son avenir » ;
- « de définir les modalités d'organisation et de dialogue nécessaires pour formaliser ce projet de développement dans une démarche de partenariat ».

Le rapporteur était accompagné de Frédéric Veau, conseiller technique chargé des affaires économiques et européennes au cabinet du secrétaire d'État.

La mission s'est rendue en Guyane du 4 au 13 septembre et du 28 septembre au 1^{er} octobre 1997 (*cf.* programme de la mission, en annexe 2). Elle exprime ses plus vifs remerciements à Dominique Vian, préfet de la région Guyane, préfet de la Guyane, et à ses collaborateurs, aux chefs de service de l'État, aux élus, responsables économiques, sociaux et associatifs pour le concours qu'ils lui ont apporté durant leur séjour, et pour la disponibilité dont ils ont témoigné.

Le présent rapport est établi sous la seule responsabilité de son signataire.

Note de synthèse

La crise que traverse la société guyanaise n'est pas une crise uniquement économique ; c'est d'abord la crise de développement d'une région qui subit de plein fouet les contrecoups d'un marché trop étroit, où la concurrence est inexistante, d'une dépendance extrême à l'égard des financements publics et des transferts, d'une pression démographique accentuée par les effets de l'immigration, légale ou clandestine.

Pour faire échapper la Guyane au rythme des crises cycliques et au mirage de « grands projets » qui ne se réalisent jamais, il faut que l'État et les collectivités territoriales élaborent ensemble une charte de développement pour les dix prochaines années, qui serve de référence à l'intervention des acteurs publics et privés. C'est dans la stabilité des règles du jeu, et l'effort soutenu dans la durée autour d'objectifs prioritaires, que doivent être entreprises des actions de reconquête du marché intérieur, en cassant certains des mécanismes économiques et réglementaires qui favorisent les importations, de reconquête du marché de l'emploi, en plaçant la formation des hommes en amont de tout dispositif économique, et de valorisation des atouts propres de la Guyane, qu'il s'agisse du tourisme, de la haute technologie liée à l'industrie spatiale ou de la transformation à destination du marché national et européen.

Parallèlement, un plan de rattrapage des équipements collectifs et des services publics doit être défini et mis en œuvre progressivement, en particulier dans le domaine scolaire, sanitaire et sportif. La question foncière, pendante depuis quinze ans, doit trouver son règlement rapide en permettant l'accès au foncier, pour un usage personnel ou de loisir, de tous ceux qui le souhaitent, indépendamment des modalités d'installation des agriculteurs.

Cette charte du développement doit être aussi l'occasion de recentrer les objectifs de la région en matière d'aménagement du territoire, de fixer des orientations et une démarche pour la mise en place du parc national de la forêt tropicale, permettant à la fois la protection de la biodiversité et le cheminement maîtrisé vers la modernité des communautés amérindiennes et noirs-marrons du fleuve.

La crise que connaît la Guyane a aussi une dimension politique, liée à une perte de confiance dans l'État et dans les institutions, dans la représentation politique et dans la justice. La loi et la règle ne peuvent être appliquées que si elles sont applicables ; et, si elles ne sont pas appliquées, c'est tout le sens des principes qui doivent régir la vie collective qui se perd. C'est pour cette raison qu'il faut refonder le pacte républicain outre-mer, en ouvrant le débat sur les modifications constitutionnelles (art. 72 et 73) permettant d'étendre les capacités d'adaptation législative aujourd'hui trop limitées.

Parallèlement, il faut réorganiser l'administration de l'État pour qu'elle soit davantage présente sur le terrain, pour que ses missions régaliennes, en matière de contrôle de l'immigration et de sécurité des personnes et des biens, soient pleinement assurées. Un calendrier doit être fixé pour que toutes les structures administratives concernant la Guyane, civiles ou militaires, soient installées en Guyane, et non plus aux Antilles. La confiance en la justice doit être restaurée, par un renforcement de ses moyens qui lui assurent une plus grande efficacité, et par une clarification de ses objectifs qui convainquent chacun qu'elle est la même pour tous. Il est également légitime d'ajuster aux réalités démographiques les dotations des collectivités locales, dont la crise a été profonde ces dernières années, et de préciser leurs compétences afin d'éviter une dispersion des efforts et des moyens.

Enfin, il s'agit également d'une crise identitaire et culturelle : celle de la société créole, qui se sent dépossédée de ses pouvoirs et qui n'est plus en situation de jouer son rôle de catalyseur du *melting-pot* guyanais, mais aussi, plus largement, celle d'une collectivité pluri-ethnique menacée par le communautarisme. La demande de reconnaissance, formulée à l'égard de la France, est forte : elle doit s'exprimer en prenant en compte la Guyane pour elle-même, et non comme les faubourgs du Centre spatial ; elle doit aussi prendre en compte cette réalité que la Guyane ne se développera pas indépendamment des États voisins du Brésil et du Surinam, ce qui suppose une action soutenue et offensive, en matière de coopération régionale.

Ce territoire immense, où la modernité la plus avancée coexiste avec la tradition qui nous renvoie à l'histoire même du développement de l'humanité, recèle des potentialités qui sont également ses handicaps : les Guyanais ne surmonteront la crise présente, et le scepticisme latent qui les ronge, qu'au prix d'un double effort, celui d'un dialogue approfondi avec l'État et entre eux-mêmes sur les chemins de leur avenir, et celui d'une restauration de la confiance dans leurs structures institutionnelles et sociales.

Introduction

« Il faut que la France dise ce qu'elle veut pour la Guyane » : cette phrase, exprimée à peu près dans les mêmes termes par de très nombreux interlocuteurs – élus, responsables socioprofessionnels, dirigeants d'entreprises publiques ou chefs de service de l'État – pour surprenante qu'elle puisse paraître après plus de quinze années de décentralisation, illustre clairement les attentes vis-à-vis de l'État, traduit la demande forte d'une lisibilité de la politique menée par les pouvoirs publics, souligne l'exigence d'efficacité et de stabilité formulée par la quasi-totalité des acteurs de la société guyanaise.

Il est vrai que, depuis longtemps, les Guyanais ont le sentiment que la métropole ne s'intéresse à la Guyane que pour autant que ses intérêts propres sont en jeu. L'impression qui prévaut généralement, des plus modérés aux plus radicaux des Guyanais, est que la France a toujours considéré la Guyane de façon instrumentale, sans considération pour ses habitants eux-mêmes : lieu de relégation des éléments indésirables de la société française à l'époque du bagne, site de lancement des satellites du monde entier avec le Centre spatial de Kourou, terre d'accueil des populations H'mongs dans le cadre du plan Vert, les grands projets de l'État paraissent toujours avoir été plaqués sur la réalité guyanaise, indépendamment de tout projet de développement endogène.

Il résulte de cette perception, déjà ancienne ⁽¹⁾, et qui est loin d'être globalement infondée, une relation ambiguë entre la Guyane et la France, mélange d'attachement très fort – les Guyanais ont bien conscience que, s'ils n'étaient pas Français, ils seraient Brésiliens ou Surinamais, mais vraisemblablement pas Guyanais – et d'incompréhension persistante, qui nourrit un sentiment d'abandon, de pessimisme, et d'impuissance à maîtriser les grands défis que doit affronter la Guyane.

(1) Un rapport du Centre de prospective de l'outre-mer (CEPROM) sur les « perceptions et attentes de la société civile guyanaise » notait déjà, en 1990, que « si la France a jamais eu un projet pour l'outre-mer, cela n'a jamais été perceptible en Guyane » et citait cette remarque : « La métropole est le grand pays dont on rêve qu'il nous aime. En même temps, on sent bien qu'il n'en est rien. »

Le caractère multiforme de la crise actuelle – crise de développement, crise de confiance politique, crise culturelle et identitaire – donne à certains dirigeants guyanais l'impression que « tout [leur] échappe », selon les termes d'un de nos interlocuteurs. Cette impression ne peut être que renforcée par le caractère externalisé des composantes les plus visibles du développement actuel de la Guyane : le spatial et l'immigration. La Guyane, malgré son cumul de handicaps, est pour le développement « un laboratoire à ciel ouvert » : cette formule d'un responsable économique constitue un diagnostic très pertinent.

Car, en même temps, cette crise omniprésente occulte un certain nombre d'avancées et de réussites perceptibles pour l'observateur qui peut bénéficier d'un certain recul par rapport aux difficultés immédiates : le taux de chômage, bien qu'en croissance significative, reste inférieur à celui des autres départements d'outre-mer, on enregistre en Guyane environ 3 000 offres d'emploi par an ⁽²⁾, dont près de la moitié sont des emplois durables, ce qui témoigne, par rapport à la population active, d'un incontestable dynamisme du secteur marchand, même si le travail précaire et l'emploi irrégulier restent des plaies récurrentes de l'économie du département ; les besoins en termes de produits vivriers (fruits et légumes) sont désormais couverts pour l'essentiel par la production locale, le soutien apporté dans la durée à la filière rizicole et au secteur de la pêche crevetteière permettent d'exporter une partie significative de la production ; des actions menées en profondeur pour la résorption de l'habitat insalubre ont fait disparaître une bonne part de ces bidonvilles sur le fond desquels, selon l'expression restée fameuse, on lance la fusée Ariane ; les communautés étrangères, brésilienne et surtout haïtienne, se structurent pour mieux s'intégrer ; le Centre spatial, hier perçu comme un corps étranger à la Guyane, s'insère progressivement, par l'emploi qu'il procure et les retombées économiques qu'il apporte, dans le paysage économique et social du département...

Ces quelques notations n'ont pas pour objet de nier la réalité de la crise et du profond désarroi que vivent aujourd'hui les Guyanais. On verra, dans le constat brossé ci-après, que cette crise a des causes profondes, structurelles et multiples. Mais, pour autant, il nous semble essentiel de toujours garder présente à l'esprit la nécessité de surmonter la tentation permanente de la sinistrose : le rapport, déjà cité, du Centre de prospective de l'outre-mer (CEPROM), faisait observer en 1990 qu'« après des décennies d'échecs et d'abandons, le Guyanais se révèle extrêmement pessimiste sur les chances vraies et durables d'un éveil de son développement dans le respect de son identité culturelle ». Après avoir baptisé « syndrome de Choiseul » ⁽³⁾ ce « complexe de retrait et de

(2) Toutes les observations confirment que la hausse des entrants sur le marché du travail, plus que la dégradation de l'offre d'emploi, est le principal facteur de l'accroissement du chômage : ainsi, pour les sept premiers mois de 1997, le nombre des premières entrées représente près du quart du total des demandes d'emploi.

(3) Par référence à l'échec de l'expédition de Kourou au XVIII^e siècle, qui s'est soldée par la mort de plusieurs dizaines de milliers d'hommes du corps expéditionnaire français.

méfiante », il concluait : « Des quatre départements, la Guyane est le plus secret, le plus lointain... à la limite de l'indifférence, comme stade ultime de la désillusion. »

C'est parce que ces sentiments nous semblent toujours aussi vivaces dans le vécu collectif de la société guyanaise qu'il nous paraît aujourd'hui, plus que jamais, primordial de répondre à ses attentes de stabilité, d'autorité, de considération et de partenariat par un projet de développement :

- qui s'inscrive dans la durée ;
- qui ancre durablement la Guyane dans son environnement naturel, celui de l'Amérique du Sud et du plateau amazonien ;
- qui refonde le pacte républicain en restaurant les conditions de l'égalité des chances ;
- et, surtout, qui ne s'attaque pas aux urgences du moment par des réponses contradictoires avec les exigences du moyen et du long terme.

Première partie

**Le constat :
à la croisée
des chemins**

Une crise de développement

L'économie guyanaise dépend à 85 % de la commande publique, qu'elle provienne de l'État, de la région, du département ou des communes. Elle est donc particulièrement sensible aux aléas budgétaires ou aux difficultés rencontrées par les collectivités locales. La fin de la période des « grands chantiers » ouverts dans les années 90 (barrage EDF de Petit-Saut, nouveau pas de tir du CSG à Kourou, infrastructures et établissements scolaires du X^e Plan, etc.), qui avaient artificiellement « dopé » l'économie locale, la crise financière simultanée des trois principales collectivités (région, département, ville de Cayenne), obligeant celles-ci à un brutal coup de frein sur leurs programmes d'investissements, la réduction de plus d'un tiers de la commande publique à partir de 1995, ont provoqué un très net ralentissement de l'activité économique dans les années 1993-1996, se traduisant par une brusque accélération du chômage (+2,5 % en trois ans), – dans un département qui avait été jusqu'ici relativement épargné⁽⁴⁾, comparativement aux autres départements d'outre-mer – par une multiplication des défaillances d'entreprises, en particulier dans le secteur du BTP, et, au plan social, par une précarisation accrue.

Le mouvement social d'octobre et novembre 1996, au-delà des revendications immédiates des lycéens et étudiants, des considérations politiques de telle ou telle sensibilité autonomiste ou indépendantiste, s'explique aussi, après une période d'euphorie économique, par une profonde inquiétude pour l'avenir, fortement manifestée par la jeunesse, mais aussi par les adultes. Paradoxalement, l'expression de cette inquiétude a atteint son apogée alors même que le cycle de crise commençait à s'estomper : alors que le « plan de relance de la commande publique » mis en place à la fin de l'année 1996, et destiné à assurer la programmation la plus régulière possible des lancements d'opération par les principaux donneurs d'ordres, en tenant compte de la saisonnalité de certains travaux (saison sèche, saison des pluies), a atteint à l'été 1997 son rythme de croisière, certains clignotants font de nouveau apparaître des risques de surchauffe. Des entreprises ne répondent plus aux appels

(4) Le taux de chômage était de 15,3 % en 1982 ; il a progressé brutalement à 27,2 % en 1987, et, après une régression dans les années 1988-1991, avec le plan PHÉDRE et les grands travaux, oscille depuis 1992 entre 27 % et 30 %, niveau record atteint en 1997.

d'offres, qui sont du même coup déclarés infructueux, ce qui retarde d'autant le lancement des travaux et décale d'autant la programmation qui avait été envisagée...

La crise du secteur du BTP

Cette situation illustre bien qu'au-delà des aspects économiques de la crise, dus à la raréfaction de la demande, on se trouve davantage en présence d'une crise de développement, caractérisée par la faiblesse du tissu productif, qu'il s'agisse de l'industrie ou des services. C'est particulièrement vrai, s'agissant de la commande publique, du secteur du BTP, qui représente 16 % du PIB de la Guyane, mais dont les effets indirects vont bien au-delà : on estime, en effet, à environ 2 000 les emplois induits par 1 MMF d'investissements dans le BTP.

Or, cette filière économique, constituée de plus de 1 500 entreprises, dont 78 seulement avaient, en 1995, un effectif supérieur à 6 salariés (et 40 supérieur à 10 salariés), a été complètement déstructurée par l'arrivée – pour les « grands chantiers » – d'entreprises métropolitaines, reparties dès la fin du cycle, par l'afflux massif de main d'œuvre immigrée, par la création de petites entreprises dépourvues de qualifications, par les carences professionnelles de certains maîtres d'ouvrage... On retrouve aujourd'hui les séquelles de cette situation : dérives des coûts, insuffisance de capitalisation, hausse des taux d'intérêts, travail clandestin, sous-traitance abusive, qui font que de nombreuses entreprises se retrouvent hors jeu sur le plan fiscal et social.

Si la programmation maîtrisée des investissements publics est indispensable, l'assainissement de la filière est tout autant nécessaire pour son redressement. Il faut y réintroduire des critères de rigueur professionnelle, d'adaptation de la taille des entreprises au montant des marchés publics, d'ajustement du carnet de commandes au niveau des fonds propres, etc. Le développement de la Guyane est constamment menacé par le risque d'un engouement excessif – le « syndrome de la ruée vers l'or », pourrait-on dire – pour certains créneaux ou certaines « niches » économiques sur un marché qui, s'il est en constante progression, demeure étroit et financièrement fragile. La filière bois, par exemple, a traversé la même phase douloureuse d'adaptation un peu auparavant : mais aujourd'hui, après une restructuration toujours délicate, il subsiste trois ou quatre entreprises qui, dans le secteur de la première transformation, travaillent à plein rendement.

L'assainissement du secteur du BTP est sans doute en train de se réaliser, dans le cadre du plan de relance de la commande publique, puisque, pour y avoir accès, les entreprises doivent avoir souscrit à un moratoire de leurs dettes fiscales et sociales, dont les conditions sont examinées par une commission tripartite, regroupant les services de l'État, des collectivités locales et de la chambre de commerce et d'industrie :

seule une petite cinquantaine d'entreprises a fait appel à ce dispositif, et l'on peut y voir en filigrane le tissu de celles qui pourront maintenir une présence viable et durable dans ce secteur. Cette procédure, qui s'arrête en principe à la fin de 1997, nous semblerait utile à prolonger au moins jusqu'en juillet, voire en décembre 1998 ⁽⁵⁾ : on pourrait d'ailleurs imaginer, afin d'améliorer la liaison entre les décisions arrêtées par cette commission et le secteur bancaire, que l'entreprise dont le dossier est examiné puisse se faire accompagner de son banquier, comme cela se pratique pour les prêts bonifiés du secteur agricole ou dans les commissions de surendettement.

Encore faut-il que le reste de l'environnement économique et financier accompagne ce mouvement : or, faute de moyens suffisants en personnels, la trésorerie générale met deux mois en moyenne pour assurer le mandatement des crédits publics. D'autre part, le secteur bancaire traverse une crise profonde qui affecte l'ensemble de la vie économique.

La crise du secteur bancaire

Cette crise bancaire est sans doute le dernier avatar du cycle de la crise des « grands chantiers ». La place de Cayenne est dominée par la BNP-Guyane (BNPG) qui, avec cinq agences (trois sur l'île de Cayenne, une à Kourou et une à Saint-Laurent-du-Maroni), représente environ 50 % du marché, le Crédit martiniquais, le Crédit mutuel, le Crédit agricole et la BFCE ayant chacun une agence. Le principal établissement de crédit est la SOFIDEG, filiale de la Caisse française de développement, qui assure également la représentation de la Banque des PME (BDPME). La Banque de France est représentée sur place par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM).

Au moment de notre mission, la BNPG venait d'annoncer un plan social, le deuxième en trois ans, mais portant cette fois-ci sur 60 personnes (sur un effectif total de 140 salariés) et impliquant la fermeture de l'agence de Saint-Laurent-du-Maroni. En dépit des protestations de ses dirigeants quant à l'attention qu'ils affirment porter à l'environnement économique et social du département où ils exercent leur activité, il convient d'observer que, dans les mois précédents, la BNPG avait clos unilatéralement un nombre considérable de comptes ayant un solde inférieur à 10 000 F, pénalisant ainsi de nombreuses associations locales ainsi que des salariés modestes, y compris parmi les fonctionnaires. Le directeur départemental de la jeunesse et des sports, pour le secteur associatif, ainsi que le recteur, pour certains personnels enseignants ou ATOS, ont confirmé l'émotion suscitée par cette mesure. À l'appui de leur démarche, les responsables de la BNPG soulignent l'ampleur des

(5) En effet, au 25 août 1997, sur les 52 dossiers déposés, seuls 10 avaient fait l'objet d'un arrêté préfectoral d'agrément du moratoire. Les autres étaient encore en instance d'examen.

créances douteuses (900 MF) au regard de l'encours global (1,250 MMF), le niveau des pertes déjà enregistrées (305 MF en 1995, 115 MF en 1996 et plus de 300 MF en 1997), le coût en termes de recapitalisation déjà opérée et à venir. Il n'en reste pas moins que l'ampleur même de ce plan social, et les réactions syndicales qu'il est susceptible de provoquer, peut servir de prétexte à justifier ultérieurement un retrait que le préfet de la Guyane considérait déjà, dans une note de mars 1997 adressée au ministère de l'Outre-Mer, comme « définitif » et « inévitable », ajoutant : « Ce fait doit être considéré dorénavant comme acquis et il apparaît inutile de chercher à le contrecarrer », opinion que partage la mission.

On retrouve des difficultés d'ordre comparable avec les autres établissements puisque sur un encours total de 4,2 MMF, 2 MMF sont considérés comme des créances douteuses. Certains secteurs économiques sont particulièrement touchés : les engagements douteux sont évalués à 72 % dans le BTP, 92 % dans la pêche, 82 % dans la filière bois, 70 % dans l'hôtellerie, 54 % dans l'industrie aurifère. Les causes de cette situation sont multiples :

- la situation économique des entreprises, au premier chef, mais aussi un certain laxisme antérieur dans la distribution du crédit, lors du « boom » économique des années 90 ;
- une productivité insuffisante et un niveau d'effectifs inadapté au marché, puisqu'un salarié du secteur bancaire guyanais gère en moyenne 7,5 MF de crédits contre 15 MF en moyenne nationale ;
- une défaillance des procédures judiciaires de redressement ou de liquidation, caractérisée par des délais excessifs de recouvrement, quand ce n'est pas par l'inexécution pure et simple des décisions de justice.

Les conséquences, pour la relance économique, en sont lourdes : 3 % seulement des entreprises accèdent au crédit et un tiers à peine sont considérées comme « bancables » (90 % des prêts aux entreprises dépendent de la BNPG et de la SOFIDEG, elle aussi en grandes difficultés ⁽⁶⁾ et récemment recapitalisée), un taux moyen du crédit supérieur de deux points à celui de la métropole, une évasion vers le marché bancaire métropolitain des entreprises qui en ont la possibilité administrative et financière, une très faible utilisation des possibilités de réescompte auprès de l'IEDOM (68 MF d'encours réescomptés en décembre 1996), des taux d'agios ou de découvert court terme dont il nous a été signalé à plusieurs reprises qu'ils se situaient au-dessus de 17 % (soit au-dessus du taux légal de l'usure)... Les entreprises qui bénéficient de commandes publiques ont les plus grandes difficultés à utiliser le système des créances « Daily public », en raison de la méfiance des banques à l'égard de la signature des collectivités locales et des délais de paiement souvent supérieurs à 120 jours (pour des raisons qui tiennent en partie, ainsi qu'il a été dit plus haut, aux sous-effectifs de la trésorerie générale).

(6) Il ne faut pas mésestimer la responsabilité de l'État dans ces difficultés : 130 MF de créances douteuses, portées pour l'essentiel par la SOFIDEG, résultent des dettes contractées par des agriculteurs dans le cadre du plan Vert et pour lesquelles la mise en jeu de la garantie publique (généralement l'aval du FIDOM) n'a pu encore être concrétisée.

Mais pendant ce temps, en raison du non-recouvrement des créances douteuses, la collecte des dépôts se développe (3 MMF en 1996 contre 2 MMF en 1989), le taux d'épargne progresse, la trésorerie des banques et celle des entreprises est souvent excédentaire... Il y a donc, là encore, tous les symptômes d'une crise de développement, d'un outil inadapté au marché local, à sa dimension et à ses difficultés, et qui devra donc inévitablement se restructurer à son tour et ajuster ses mécanismes et outils d'intervention à la jeunesse, et donc à la fragilité, de l'économie marchande guyanaise.

Si l'on veut donc éviter que ne se développe un sentiment récurrent d'échec, il est nécessaire d'une part que l'économie guyanaise dispose d'une perspective de développement inscrite dans la durée et la stabilité des règles du jeu, financières et sociales, et d'autre part – sans pour autant verser dans un dirigisme hors de saison – que les pouvoirs publics (État et collectivités locales) utilisent pleinement les moyens dont ils disposent (subventions, marchés publics, défiscalisation, etc.) pour éviter que ne se multiplient, sur un même créneau de production ou de services, des entreprises nouvelles, en nombre disproportionné et artificiel au regard des besoins permanents du marché local.

La crise des opérateurs d'aménagement et de construction

Cette situation de crise a également touché les trois principaux opérateurs dans le domaine du logement et de l'aménagement foncier, ce qui explique pour partie le ralentissement de la commande publique, dans la mesure où 50 % du montant des crédits investis concernent le secteur du logement aidé. Pourtant, les besoins sont considérables et la Guyane reste celui des quatre DOM où la proportion de logements insalubres demeure la plus forte. La DDE estime à 2 800 à 3 000 le nombre de logements qu'il faudrait réaliser chaque année pour répondre progressivement à la demande et résorber les bidonvilles, alors que la production actuelle atteint péniblement 1 900 à 2 000 logements/an. La SEMAGU (Société d'économie mixte d'aménagement de la Guyane), créée à l'initiative des collectivités locales et gérée par la SCET, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, enregistre un passif de 200 MF. Mise en liquidation judiciaire, avec un plan de continuation jusqu'en octobre 1987, elle voit son devenir dépendre de l'engagement de ses principaux actionnaires que sont la CDC et le département. La SIMKO (Société immobilière de Kourou), où l'État et le CNES sont majoritaires, vient de faire l'objet d'une recapitalisation. La SIGUY (Société immobilière de la Guyane, SEM d'État) doit, pour survivre, être dotée de nouveaux fonds propres à hauteur de 55 MF, après une première opération de recapitalisation inachevée (1993).

Là encore, on se trouve face à une situation dont les causes sont cumulatives :

- depuis plus de quinze ans, l'État s'est trouvé incapable de maîtriser le foncier : le cadre législatif et réglementaire est inadapté, aucune connaissance précise des propriétés n'est assurée, les services administratifs, sous-équipés humainement et matériellement, mettent en œuvre une logique sans aucun lien avec la réalité guyanaise ; cette question sera réabordée dans la deuxième partie du rapport (*cf. infra*) ;
- la SIMKO a été mise en difficultés par le portage d'une ZAC dont le dimensionnement, en logements et surtout en surfaces commerciales et d'activités, avait été conçu en fonction du plan de charge d'Hermès, finalement abandonné par le CNES pour les raisons que l'on sait ; d'autre part, elle subit - pour des raisons qui semblent essentiellement de procédures administratives - des délais de paiement importants de la part du CNES, en permanence débiteur à son endroit de l'ordre de 9 MF, ce qui pèse indiscutablement sur la trésorerie ;
- différents audits ont relevé, à la SEMAGU comme à la SIGUY, des problèmes de quantité et de performance de certains personnels ;
- au total, aucune de ces sociétés n'a un parc locatif suffisant pour équilibrer ses charges fixes de gestion locative et chacune s'est, au nom de stratégies différentes de ses actionnaires, aventurée peu ou prou sur les mêmes activités, dans un marché encore une fois limité et plus qu'un autre soumis aux aléas de la contrainte budgétaire.

La dimension démographique

La dimension démographique est l'autre aspect majeur de cette crise du développement. Du fait de l'immigration, régulière ou non, la Guyane a vu sa population doubler en dix ans. La moitié de ses habitants ont moins de cinquante ans, ce qui signifie que pressions démographiques interne et externe vont désormais se conjuguer très durablement. Les responsables des services de l'État comme ceux des collectivités locales expriment des sentiments partagés devant ce phénomène :

- d'une part, l'immigration accroît les difficultés d'un pays neuf, encore sous-équipé en dépit des progrès réalisés depuis vingt ans : le département comptait cinq collèges, dont deux en cours de construction, lors de la décentralisation des équipements scolaires intervenue en 1985 ; il en a dix-huit aujourd'hui ; une commune comme Saint-Laurent-du-Maroni (10 000 habitants) doit ouvrir environ une dizaine de classes à *chaque* rentrée scolaire... Déjà exsangues sur le plan financier, les collectivités locales s'épuisent, malgré les aides de l'État ou de l'Union européenne, à courir derrière une démographie qui les dépasse, et consacrant tous leurs moyens disponibles aux constructions nouvelles, ne sont plus en mesure d'entretenir correctement le patrimoine existant ;
- d'autre part, chacun a bien conscience que le territoire de la Guyane peut accueillir une population de plus de 160 000 ou même de 200 000 ha-

bitants : le marché y gagnerait pour que s'y développe une économie ouverte et concurrentielle, échappant aux travers de l'économie de comptoir, comme à la situation présente, où de quasi-monopoles privés ont une attitude plus protectionniste encore que certains monopoles publics. Après une phase de rejet affirmé de l'immigration, il y a sept ou huit ans, souvent au nom de l'insécurité, la plupart des interlocuteurs que nous avons rencontrés conviennent que la Guyane a vocation à rester une terre de peuplement.

Encore convient-il que ce peuplement soit régulé pour que l'intégration, phénomène nécessairement lent d'accoutumance et d'imprégnation réciproque, puisse opérer : or, près du tiers de la population guyanaise est constituée d'immigrés de la première génération, dont une bonne part sont clandestins, ce qui complique encore les possibilités d'intégration et accroît la pression sur les institutions et la société guyanaises. Rarement l'expression de « maîtrise des flux migratoires » aura-t-elle eu autant de sens et de nécessité que dans ce cas précis. Il ne faut jamais perdre de vue que les frontières de la Guyane sont les seules où la France est au contact direct, immédiat, des pays du Tiers-Monde. Et qui plus est, ces frontières, naturellement difficiles à surveiller, sont des voies de communication ancestrales pour les populations autochtones du fleuve et de la forêt. C'est sûrement, pour les pouvoirs publics, un des défis majeurs, qui ne pourra être relevé que si les moyens mis en œuvre sont parfaitement adaptés à la réalité du terrain.

Une crise de confiance politique

Dans la responsabilité de cette crise de développement, le jugement des Guyanais confond indistinctement l'ensemble des acteurs institutionnels, l'État comme les collectivités locales. Les griefs exprimés vis-à-vis de l'État concernent essentiellement ses fonctions régaliennes : contrôle de l'immigration, sécurité et ordre publics, contrôle de légalité.

Le développement de l'insécurité

Nous ne reviendrons pas sur ce qui vient d'être dit concernant l'immigration, si ce n'est pour souligner que les élus locaux, et les organisations socioprofessionnelles, font reproche à l'État des charges qui pèsent sur le budget des collectivités, qu'il s'agisse principalement d'éducation ou de santé, du fait de l'insuffisante efficacité du dispositif de contrôle aux frontières. Le développement de l'insécurité, partiellement lié à l'immigration clandestine, est un phénomène d'une autre nature : le taux de criminalité dépasse en Guyane 178 ‰, contre 61 ‰ en moyenne nationale. Toutefois, ces chiffres doivent être appréciés au regard du nombre élevé de délits à la police des étrangers, qui représentent 53 ‰ contre moins de 2 ‰ en métropole : on ne peut pas assimiler, sauf à vouloir utiliser les chiffres à d'autres fins que statistiques, l'entrée irrégulière sur le territoire, la petite délinquance et la criminalité la plus violente, dont la croissance inquiète à juste titre la population et les autorités.

La petite délinquance, comme souvent, est essentiellement liée à la toxicomanie, face à laquelle il faut souligner l'insuffisance criante des structures de soins et de prévention. Elle conduit de nombreux Guyanais, de toutes les catégories sociales, à évoquer avec regrets une sorte d'« âge d'or » dont le souvenir est d'autant plus vif qu'il est récent (15 à 20 ans), où l'on pouvait laisser ouvertes les portes des maisons et des véhicules... Mais plus grave encore est le caractère de violence, souvent meurtrière, prise par la criminalité depuis quelques années : vols avec violences, vols à main armée, assassinats et meurtres se développent

de façon inquiétante. (en 1996, +80 % de vols à main armée à feu et +78 % de vols à l'arme blanche).

Il y a quelques années, l'opinion publique assimilait facilement délinquance et immigration clandestine. Aujourd'hui, l'opinion a compris que la délinquance était aussi et peut-être d'abord le fait des Guyanais, ce que confirment d'ailleurs les statistiques : en 1995, deux tiers des détenus à la maison d'arrêt de Cayenne étaient des ressortissants étrangers ; mais ils n'étaient plus qu'un tiers en 1997. L'accroissement de la violence est, ici comme ailleurs, un phénomène générationnel qui inquiète profondément la société guyanaise : en mars 1996, à l'initiative notamment de l'association « Fanm' Dibout », une manifestation contre la violence a réuni plus de 3 000 personnes, ce qui est assez exceptionnel pour Cayenne. L'insécurité affecte aussi le fonctionnement de certains services publics : le directeur de l'agriculture et de la forêt signalait ainsi qu'en quatre mois 12 % de ses agents avaient été affectés par des actes de délinquance plus ou moins graves et que plusieurs d'entre eux demandaient de ce fait à repartir en métropole.

Les services de police et de gendarmerie affichent des taux élevés d'élucidation des affaires les plus graves (vols avec violences ou avec armes, homicides ou tentatives). Mais on comprend que ces statistiques ⁽⁷⁾ ne consolent que médiocrement la population guyanaise. C'est bien en termes de prévention de la délinquance, y compris dans ses aspects les plus violents, qu'elle attend une réponse de l'État et que celui-ci, sauf à se soustraire à une de ses missions essentielles, ne saurait davantage tarder à la lui apporter.

L'État se voit aussi reprocher son impuissance à régler certains problèmes pendants depuis des années : c'est le cas du foncier où l'on se trouve en présence à la fois d'une législation et d'une réglementation inadaptées, et d'une multiplication de squats, tolérés quand ils ne sont pas encouragés par certaines autorités locales, et, au bout du compte, régularisés... C'est aussi le cas de l'orpaillage, dans lequel le travail clandestin et l'exploitation polluante de la ressource prospèrent sans que les pouvoirs publics soient à même de les contrôler et de les sanctionner.

Enfin, l'image de l'État a également été sérieusement écornée par la gestion, et plus encore par la conclusion qui a été donnée à la crise d'octobre-novembre 1996. La mission a été frappée de constater à quel point cet exemple est revenu chez de très nombreux interlocuteurs, hors de toute considération politique, peut-être même plus sévèrement encore de la part de partisans de la majorité d'alors. Le fait d'avoir pendant plusieurs semaines ignoré des revendications que chacun s'accorde aujourd'hui à considérer comme raisonnables et de bon aloi, puis de s'être montré incapable de les satisfaire, d'avoir laissé se développer des

(7) D'autant qu'elles sont pour le moins contrastées : ainsi, la baisse des crimes et délits de 6 % au cours des cinq dernières années est essentiellement imputable à une diminution de 42 % de la délinquance en zone de gendarmerie. En revanche, elle a progressé de 15 % dans les zones urbaines, du ressort de la police d'État.

manifestations importantes, mais dont les conséquences n'ont pas toujours été contrôlées, pour que deux ministres, débarqués nuitamment de Paris, accordent en quelques heures aux lycéens et étudiants en grève, par-dessus la tête des élus locaux, des syndicats, des associations, de ses représentants sur place, tout ce qui était demandé depuis cinq ou six semaines – et même au-delà ! – mais à quoi avait été fait la sourde oreille ou opposé une fin de non-recevoir, a été ressenti comme une démission de l'État, une négation du rôle des structures d'intermédiation et somme toute, comme une mauvaise action au plan du civisme et de la responsabilité publique. Il est en tout cas à craindre que, désormais, la leçon ait été entendue et que certains ne s'imaginent, qu'en cas d'impasse du dialogue social, c'est en bloquant les rues de Cayenne et la préfecture qu'ils obtiendront la venue d'un ministre et la satisfaction de leurs revendications...

La crise des collectivités locales

Les élus locaux sont aussi au cœur de cette crise de confiance politique, qui rejaillit sur l'ensemble des institutions. Les « affaires » politico-financières n'ont pas épargné la Guyane, mettant notamment en cause l'ancien président du Conseil général, aujourd'hui décédé, et l'ancien maire de Cayenne, l'un et l'autre personnages éminents du parti socialiste guyanais. Au-delà de ces affaires, la gestion des principales collectivités locales a fait apparaître des dérives importantes qui obèrent aujourd'hui leur capacité d'investir et de participer effectivement à la relance de la commande publique.

La région sort à peine d'une situation de déficit important, réglé en 1994 au moyen d'un plan de redressement ayant consisté à garantir les recettes d'un emprunt complémentaire de 330 MF, gagé sur 50 % des recettes du Fonds d'investissement routier et sur des taxes nouvelles créées à cet effet. Le département affiche un excédent global de 32 MF à son compte administratif 1995, mais sans tenir compte de dettes de 113 MF à l'égard des établissements hospitaliers, pour lesquelles un moratoire a été accepté sur une période de sept ans. La ville de Cayenne enregistrait en 1995 un déficit global de 231 MF : un plan de redressement a été négocié, notamment pour le rééchelonnement de la dette et en contrepartie du versement, par l'État, d'une subvention d'équilibre de 30 MF répartie sur trois exercices, qui passe par une réduction des dépenses de personnel et d'équipement. D'autres communes rurales, comme Maripasoula (37 MF), Papaïchton, Awala-Yalimapo accusent des déficits importants : comment peut-il en être autrement, au-delà de problèmes spécifiques de gestion, quand ces communes n'ont que des dépenses et pratiquement aucune recette fiscale propre, en dehors des transferts ?

La capacité de recensement de la matière imposable constitue d'ailleurs un des enjeux essentiels pour les collectivités locales et les services de l'État : la commune de Kourou, par exemple, a engagé un recours gracieux auprès du ministre de l'Économie et des Finances parce qu'elle s'est trouvée depuis 1994 dans l'incapacité d'obtenir une mise à jour effective du cadastre et une révision correcte de la matrice des propriétaires fonciers, ce qui la soumettait à une imposition indue pour des terrains dont elle n'est plus propriétaire et la privait, par ailleurs, de recettes qu'elle évalue à 3 MF⁽⁸⁾. À l'inverse, la commune de Saint-Laurent-du-Maroni, ayant pu, à l'occasion d'opérations de résorption de l'habitat insalubre et de relogement des habitants, établir un recensement et un parcellaire exacts, a pu redresser sa situation financière par le biais de la seule revalorisation des bases d'imposition, sans augmenter ses taux depuis plusieurs années.

Il est parfois tentant de mettre en cause, pour expliquer ces dérapages financiers, la décentralisation, le pouvoir important qu'elle a transféré entre les mains d'élus locaux qui n'y avaient pas toujours été préparés, voire les défaillances du contrôle de légalité. Ces arguments ne sauraient, au mieux, qu'expliquer une partie de la réalité. Il nous semble qu'au-delà, il convient de s'interroger sur le caractère artificiel et formel de procédures qui confient nominalement à certaines communes de très importantes responsabilités alors que chacun sait pertinemment qu'elles n'ont ni les moyens techniques, ni encore moins les capacités financières de les assumer.

La montée de l'abstention et des mouvements extrémistes

Cette crise de confiance à l'égard de la politique et des institutions ne se manifeste pas uniquement dans les mouvements d'opinion. Elle se traduit aussi, concrètement, dans une montée, au fil des scrutins, de l'abstention. Si elle est traditionnellement élevée outre-mer, la Guyane avait jusque dans les années 90 un niveau de participation généralement supérieur à celui des autres départements et territoires d'outre-mer ; cette tendance semble s'être inversée depuis cette date. À l'exception des élections cantonales de 1992, bénéficiant de l'effet d'entraînement des élections régionales qui avaient lieu le même jour, et du premier tour des élections municipales de 1995, chaque scrutin fait apparaître une baisse importante et continue de la participation :

(8) Il nous a été indiqué, par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, qu'une réponse donnant au moins partiellement satisfaction à la municipalité de Kourou lui avait été adressée fin septembre.

SCRUTIN	Taux de participation en Guyane	Évolution par rapport au scrutin précédent	Taux de participation outre-mer	Taux de participation métropole
Présidentielle 1995 1 ^{er} tour	42,92 %	- 13,08	50,15 %	79,42 %
Présidentielle 1995 2 ^{ème} tour	48,04 %	- 15,46	57,71 %	80,50 %
Présidentielle 1988 1 ^{er} tour	56,00 %		59,35 %	81,25 %
Présidentielle 1988 2 ^{ème} tour	63,50 %		57,65 %	76,65 %
Législatives 1997 1 ^{er} tour	41,44 %	-23,15	52,96 %	68,86 %
Législatives 1997 2 ^{ème} tour	48,04 %	- 20,91	54,36 %	71,45 %
Législatives 1993 1 ^{er} tour	61,59 %		55,51 %	69 %
Législatives 1993 2 ^{ème} tour	67,42 %		58,64 %	68,6 %
Régionales 1992	67,99 %	+ 5,59		68,7 %
Régionales 1986	62,4 %			78,22 %
Cantoniales 1994 1 ^{er} tour	60,52 %	- 6,76		61,8 %
Cantoniales 1994 2 ^{ème} tour		- 24,16		58,78 %
Cantoniales 1992 1 ^{er} tour	67,28 %	+ 23,3		70,2 %
Cantoniales 1992 2 ^{ème} tour	79,16 %	+ 42,6		62 %
Cantoniales 1988 1 ^{er} tour	43,98 %	- 9, 3		49,1 %
Cantoniales 1988 2 ^{ème} tour	36,49 %	- 5,29		47 %
Cantoniales 1985 1 ^{er} tour	53,28 %			66,70 %
Cantoniales 1985 2 ^{ème} tour	41,78 %			66,30 %
Municipales 1995 1 ^{er} tour	74,14 %	+ 13,65		79,06 %
Municipales 1995 2 ^{ème} tour	59,7 %	- 10,63		75,23 %
Municipales 1989 1 ^{er} tour	60,49 %			82,26 %
Municipales 1989 2 ^{ème} tour	70,33 %			79,32 %

Certains de nos interlocuteurs, interrogés sur leur perception de ce phénomène, trouvent même que la participation reste importante au regard du désenchantement civique, de la perte des repères et de l'enlèvement du dialogue social...

Dans ce contexte, la poussée enregistrée lors des dernières élections législatives par les candidats se réclamant de la mouvance autonomiste ou indépendantiste, qui ont obtenu respectivement 10,39 % et 10,66 % dans la première et la deuxième circonscription, alors qu'ils recueillaient à peine 2 ou 3 % lors des scrutins précédents, doit être prise en considération. Certes, ce résultat traduit un échec par rapport à leurs espérances et au fait que, depuis plusieurs mois, avec le mouvement d'octobre-novembre 1996, avec les États généraux pour le développement réel et durable – dans l'organisation desquels ils avaient su conquérir une place éminente –, avec différents mouvements sociaux dans lesquels ils s'étaient fait entendre, ils tenaient le haut du pavé de la revendication politique et sociale. Sans la survaloriser, il convient pour autant de ne pas sous-estimer l'influence d'un courant politique qui conteste à la fois les institutions et l'appartenance à la République française. On observe d'ailleurs un phénomène analogue sur le plan social, où le syndicat UTG, qui s'inscrit dans la même mouvance, reste très présent et puissant dans certains secteurs professionnels (transports, EDF, fonction publique, notamment) tout en ayant enregistré, depuis le début de l'année 1997, un certain nombre de revers (conflit de la mairie de Kourou au printemps 1997, départ d'une partie de sa section syndicale EDF vers un autre syndicat, etc.).

Dans le climat de défiance politique à l'égard des élus et des institutions, ce courant politique et social, par son activisme et en raison de son discours tautologique, qui lui donne les apparences de la constance et de la structuration, obtient une résonance, en particulier médiatique, très supérieure à sa représentativité réelle.

La justice dans la tourmente

Les manifestations de l'automne 1996

La crise de confiance politique s'exprime avec une acuité significative à l'égard de l'institution judiciaire. La contestation à son endroit a été particulièrement vive ces derniers mois à l'occasion des séquences judiciaires des manifestations de novembre 1996, marquées par de graves violences (incendie des locaux du Conseil régional, magasins pillés, voitures incendiées ou dégradées, membres des forces de l'ordre blessés par balle, manifestants blessés, etc.) ainsi que par une tentative d'incendie contre le domicile privé du procureur de la République.

La procédure consécutive à cette dernière affaire a été particulièrement mal comprise et mal admise par l'opinion guyanaise :

– le procureur étant partie à cette affaire, en tant que victime, bien qu'il n'ait pas porté plainte, elle ne pouvait pas être instruite par un juge d'instruction du ressort du tribunal de grande instance de Cayenne, conformément au code de procédure pénale ; la chambre criminelle de la Cour de cassation a donc décidé de « dépayser » l'affaire, en la confiant à un juge d'instruction de Fort-de-France, dans le ressort de la même cour d'appel ; certaines personnes interpellées n'ont pas pu, en raison de manifestations de solidarité qui bloquaient le départ des avions à l'aéroport de Rochambeau, être transférées à Fort-de-France par la voie aérienne : elles l'ont donc été, pour respecter les délais légaux de garde à vue entre leur interpellation et leur présentation au juge d'instruction, à bord d'un aviso de la Marine nationale ; la logique juridique était imparable ⁽⁹⁾, mais la symbolique était déflagratoire : tout un mouvement de protestation et de solidarité s'est construit autour du thème des « militants déportés » à la Martinique...

– on retrouve, dans cet exemple, toute une série des motifs de dysfonctionnement déjà analysés pour d'autres situations : le procureur étant en cause, il ne pouvait pas communiquer sur cette affaire ; l'autorité préfectorale ne le pouvait pas davantage, s'agissant d'une procédure judiciaire, dont une bonne part s'est de surcroît déroulée pendant la période de campagne pour les élections législatives ; le procureur général, lui, aurait eu la possibilité de communiquer, mais il se trouvait à Fort-de-France, à 2 000 km...

Au-delà de cette affaire particulière s'est cristallisée l'image d'une « justice à deux vitesses ». D'autres faits de violence ont marqué les événements de l'automne 1996 : l'incendie des locaux du conseil régional, une dizaine de membres des forces de l'ordre blessés par balle au cours des manifestations, un jeune homme gravement blessé par une grenade lacrymogène, etc. Aucun de ces faits n'a fait l'objet de diligences semblables, tant du point de vue de l'enquête que de l'instruction, à la tentative d'incendie de la maison du procureur, alors même, que dans l'une au moins de ces affaires, les circonstances sont établies, les personnes identifiées et que rien, hormis des dysfonctionnements « techniques » de la machine judiciaire, ne justifie le retard de son instruction. Malgré le taux d'élucidation important des crimes et délits les plus graves, la justice porte le poids de l'ensemble des phénomènes d'insécurité dont la population fait grief à l'État. L'ensemble de ces dysfonctionnements, que l'on peut à froid analyser et expliquer lucidement, a pesé très lourd, dans le climat passionnel qui a entouré ces événements, pour placer l'institution judiciaire au cœur de la tourmente.

C'est en réalité tout le rapport de la société guyanaise à la loi et à la règle qui se trouve interpellé par cette mise en cause de la justice.

(9) Encore que... s'il est clair que le juge désigné pour instruire cette affaire devait appartenir à un autre ressort que celui du procureur, rien, semble-t-il, dans le code de procédure pénale n'interdisait que ce magistrat vienne procéder à l'instruction à Cayenne. Le choix de transférer témoins et prévenus à Fort-de-France procède donc d'une appréciation dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'a pas pris en compte la sensibilité collective de l'opinion guyanaise.

Nombreux sont les cas où les lois et règlements qui sont censés s'appliquer en Guyane ne peuvent pas l'être, pour des raisons d'abord matérielles. La mission en a relevé d'innombrables exemples, qui pourraient constituer un dictionnaire, voire un bêtisier, des idées reçues administratives :

– le centre de la redevance audiovisuelle des Antilles poursuit pour non-paiement de la redevance des habitants de Maripasoula qui ont acheté une télévision et un magnétoscope, qui leur sert uniquement à regarder des vidéocassettes : Maripasoula ne recevant pas la télévision, ils n'ont pas jugé utile d'acquitter la redevance...

– dans les communes de l'intérieur, des véhicules de plus de quatre ans ne sont plus assurés, faute d'avoir subi le contrôle technique prévu par les textes : mais il faudrait plusieurs jours de pirogue pour redescendre, à grands frais, ces véhicules sur l'île de Cayenne, seul endroit de Guyane où l'on trouve des centres de contrôle technique ;

– il n'y a pas de service de distribution de carburants dans les communes du fleuve et ils sont donc acheminés par fûts que l'on remonte en pirogue : il faudrait une vertu civique hors du commun pour ne pas céder à la tentation de s'approvisionner au Surinam ou au Brésil, selon les cas, où ces carburants sont vendus quatre à cinq fois moins chers ; mais du même coup, ce sont plusieurs dizaines de millions de F de recettes, au titre de la taxe alimentant le Fonds d'investissement routier, qui échappent aux collectivités locales du fait de cette « contrebande de subsistance », selon l'expression d'un douanier.

Les services de l'État eux-mêmes ont pris l'habitude, simplement pour que la machine administrative tourne, d'« adapter » les textes et les règlements : ainsi, certaines communes n'auraient jamais pu livrer les classes nécessaires à la rentrée scolaire 1997, si elles avaient dû attendre, pour engager les travaux, la notification effective des arrêtés de subvention, sur des crédits dont le montant n'a été porté à la connaissance du préfet que fin août 1997...

Seulement, lorsque dans toute une série de domaines, on prend par la force des choses des accommodements avec la loi et la règle, le sens de la limite et de l'interdit se distend. Il faut ajouter à cela que l'ensemble des responsables politiques, administratifs, économiques, sociaux, culturels de Guyane constitue un « village » de quelques dizaines de personnes, où des solidarités familiales ou « claniques », des réseaux, des relations amicales ou extraprofessionnelles tissent des liens qui échappent complètement à l'observateur métropolitain de passage. Chacun, dans ce village, se connaît et sait ce que fait l'autre : aussi ne comprendra-t-on pas qu'on vienne vous reprocher ce que le collègue ou le voisin fait de son côté sans être inquiété...

Dans ce contexte, la démarche engagée depuis quelques années par l'institution judiciaire de rappeler au sens et à l'observation de la loi a surpris, peut-être d'autant plus qu'elle intervenait après une longue phase, sinon de laxisme, du moins de tolérance – « boom » économique et « grands chantiers » obligent... – et assurément sans l'accompagnement de communication et de pédagogie indispensables. La mise en cause de

plusieurs responsables politiques et économiques, d'élus de premier plan, a moins étonné l'opinion sur le fond que dans l'inévitable sélectivité des procédures : pourquoi ceux-ci et pas d'autres ? Ainsi, s'est trouvée alimentée une nouvelle controverse sur la partialité, voire l'esprit partisan, de la justice. Le télescopage de ces affaires avec une phase particulièrement aiguë de crise sociale et culturelle a fait le reste. L'institution judiciaire ressort profondément ébranlée, dans sa crédibilité externe et ses ressorts internes, par la polémique au centre de laquelle elle s'est trouvée placée depuis près d'un an.

La question des « Français sans papiers »

Un des dysfonctionnements les plus caractéristiques du système judiciaire et administratif tient à la situation dans laquelle sont laissés, depuis de nombreuses années, plusieurs milliers d'habitants du fleuve, dépourvus de tout état civil et qui constituent donc cette catégorie assez particulière de « Français sans papiers ». À cause de l'introduction relativement récente des règles de l'état civil dans les communes des deux fleuves qui bordent la Guyane, après la création de l'arrondissement de Saint-Laurent-du-Maroni se substituant au territoire de l'Inini, 5 à 8 000 personnes, essentiellement des Amérindiens et des Noirs-marrons, n'ont donc pas d'existence juridique. Ils ne peuvent ni circuler librement sur le territoire de la Guyane, sauf à risquer d'être reconduits à la frontière – mais laquelle ? –, ni se voir reconnaître la citoyenneté française pour l'exercice de leurs droits civils et politiques. Attentatoire au droit des gens le plus élémentaire dans son principe même⁽¹⁰⁾, la persistance de cette situation conduit à de multiples difficultés pratiques liées aux nécessités sanitaires (hospitalisation à Saint-Laurent-du-Maroni ou Cayenne) ou éducatives (poursuite d'études au lycée ou à l'université).

La procédure des jugements déclaratifs de naissance est le moyen juridique ordinaire d'engager la constitution d'un état civil pour les personnes qui se trouvent dans cette situation. Mais il s'agit là d'une démarche relativement longue et en tout état de cause inapplicable dès lors que des centaines, voire des milliers de personnes, sont concernées. Compte tenu des obstacles culturels et matériels non négligeables que rencontrera la mise en place d'un état civil pour les populations du fleuve qui en sont aujourd'hui dépourvues⁽¹¹⁾, il nous semble qu'une action de régularisation administrative s'impose pour remédier dans des délais raisonnables, qui ne soient pas supérieurs à un an, à une situation qui ne saurait être plus longtemps tolérée. Des expériences de « recensement » administratif menées à bien par la gendarmerie sous l'égide de la

(10) L'article 16 du Pacte international du 19 décembre 1966, relatif aux droits civils et politiques, stipule que « chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique ».

(11) La distinction n'est pas toujours faite entre le nom et le prénom ; certains Amérindiens changent plusieurs fois de nom dans le cours de leur vie ; le lieu de naissance est souvent imprécis, etc.

sous-préfecture de Saint-Laurent-du-Maroni montrent que cette démarche n'est pas irréaliste.

Même si l'on peut comprendre que les autorités judiciaires soient réticentes à voir exercer par d'autres leurs attributions ordinaires en ce domaine, l'engorgement actuellement constaté pour ces dossiers au tribunal de grande instance de Cayenne rend totalement illusoire l'application des procédures de droit commun, au moins pour le stock de populations non pourvues d'état civil. Nous proposons donc avec insistance que la proposition de confier, pour une période temporaire et pour les personnes nées avant une date déterminée, la mission d'établissement de l'état civil à l'autorité administrative, opérant bien évidemment et comme en toute matière sous le contrôle du juge, soit retenue. Il sera au demeurant indispensable que les services de l'autorité retenue, vraisemblablement le préfet de la Guyane ou, par délégation, le sous-préfet de Saint-Laurent-du-Maroni, soient temporairement renforcés pour avoir l'assurance que cette opération soit menée à bien avant la fin de l'année 1998.

Un système de communication nombriliste

Au moins autant que l'institution judiciaire, de très nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission ont mis en cause le système local d'information et de communication, et notamment l'audiovisuel public, mais aussi certaines radios locales privées. Il ne nous a pas été possible, pour des raisons matérielles et de temps, d'investiguer les dysfonctionnements allégués, mais les griefs convergents et soulignés, émanant des horizons les plus divers de la société guyanaise, expriment à tout le moins une insatisfaction profonde qui doit être prise en compte. Les éléments qui reviennent le plus fréquemment sont, d'une part, que le mode de fonctionnement propre à RFO conduit la plupart des journalistes à effectuer quasiment toute leur carrière professionnelle sur place, sans toujours la distance et le recul qui permettent de relativiser l'actualité locale, et, d'autre part, que la nécessité de « produire » quotidiennement une information locale, même quand l'actualité est pauvre, aboutit à survaloriser des événements qui, ailleurs, ne se verraient sûrement pas accorder la même importance... De ce fait, la moindre prise de position, fut-elle extrêmement minoritaire, est susceptible de se voir accorder une place dans les médias, et, du même coup, une audience auprès de l'opinion, sans commune mesure avec son importance ou son intérêt réels. Il n'appartient pas à l'autorité politique ou administrative d'intervenir dans le fonctionnement et l'évaluation professionnelle du service public de l'audiovisuel : elle doit cependant prendre en compte cette situation « nombriliste » du système d'information pour adapter son propre mode

de communication qui a été, tout au long des différentes crises traversées, souvent pris en défaut.

Il semble d'autre part que les débordements verbaux de certaines radios locales privées, en particulier lors des événements violents de ces derniers mois, n'aient jamais fait l'objet de quelque intervention que ce soit de la part des autorités de régulation de l'audiovisuel. Le fait que le centre technique régional, chargé théoriquement de ce contrôle, se trouve en Guadeloupe, pour la région Antilles-Guyane, constitue peut-être un des éléments d'explication de cette situation.

Il y a en tout état de cause une image de la société guyanaise, que lui renvoie son propre système médiatique, qui ne contribue certainement pas à surmonter les crises internes qu'elle traverse et qui doit appeler, de la part de ses responsables, une évaluation approfondie et des réponses renouvelées.

Une crise culturelle et identitaire

De la pluri-ethnicité au communautarisme ?

Longtemps, la Guyane a été citée comme l'exemple d'une société pluri-ethnique, où toutes les communautés se côtoyaient sans difficultés ni tensions raciales, et parfois même se mélangeaient dans un « melting-pot » à la fois ouvert et paisible. Cette situation connaît aujourd'hui, sous l'influence de la pression démographique qui, rappelons-le, fait qu'un habitant de la Guyane sur trois est aujourd'hui un étranger de la première génération, une évolution vers une certaine forme de communautarisme, dont plusieurs traits ne laissent pas d'inquiéter ⁽¹²⁾. Il y a, en premier lieu, « l'ethnicisation » de la description des comportements : s'il est traditionnel d'évoquer le rôle des Chinois dans le commerce, des Brésiliens dans le bâtiment, l'industrie du bois ou l'orpaillage, des Guyanais dans la pêche et des Guyanais dans l'administration, cette forme bénigne de caractérisation devient plus inquiétante lorsqu'elle sert, y compris dans certains rapports administratifs, à identifier les formes de délinquance...

Il n'est pas certain qu'il ait toujours été judicieux, au cours de la décennie écoulée, d'accéder à la demande formulée par certains élus et certaines communautés de régler des problèmes de représentation et de prise en considération des intérêts spécifiques de tel ou tel groupe en créant de nouvelles communes, comme Papaïchton ou Awala-Yalimapo, sur une base spécifiquement ethnique, même si la taille des communes et la captation des outils de représentation par une ethnie contre une autre pouvaient le légitimer. En toute hypothèse, nous considérons qu'il serait souhaitable de ne pas perpétuer ce précédent, dans l'hypothèse où la demande récurrente des H'mongs de Cacao de constituer une commune distincte venait à être formulée plus nettement et avec plus d'insistance :

(12) Particulièrement significative de cette évolution est l'attaque de la gendarmerie de Maripasoula, au printemps 1997, après la déchéance de ses mandats prononcée contre le maire et conseiller général de cette commune, M. Abienso (PSG). Rompant avec la tradition ancestrale de respect de l'autorité incarnée par l'uniforme de la gendarmerie, cette attaque a nettement revêtu des caractéristiques ethniques, voire claniques.

après tout, le droit français offre d'autres possibilités, comme les sections de commune, d'assurer le respect des intérêts de telle ou telle fraction du corps social.

Ces groupes se structurent et s'émancipent, socialement et politiquement : c'est déjà le cas, depuis une quinzaine d'années, des communautés amérindiennes, non seulement dans les communes de l'intérieur mais aussi sur le littoral. Si la reconnaissance qu'elles revendiquent de leurs coutumes, de leurs modes traditionnels de propriété et de gestion collectives des affaires du groupe peut susciter ça et là des problèmes, c'est surtout l'absence de formalisation du dialogue avec l'autorité administrative et politique qui serait de nature à engendrer des difficultés pour l'avenir. La communauté haïtienne s'organise, à travers des associations qui mettent au premier rang de leur action l'intégration – par l'accompagnement scolaire, l'action sociale, la lutte contre le sida – dans un partenariat direct avec l'État, et affiche clairement sa volonté de ne plus servir, comme cela a longtemps été le cas dans les années passées, de masse de manœuvre politique ou syndicale dans les conflits du jour. Plus récemment et plus faiblement, la communauté brésilienne s'organise également, dans des associations à but culturel ou social.

Face à ces évolutions, la société créole, qui a si longtemps été le noyau central et le ferment intégrateur du *melting-pot* guyanais, se cabre en constatant que la poussée migratoire la rend numériquement minoritaire dans son propre pays et que le pouvoir lui échappe, au plan social et économique, et peut-être demain, politique. Ceci explique en partie une position comme celle du conseil général qui, depuis trois ans, a supprimé les indemnités qu'il versait, depuis la suppression du territoire de l'Inini, aux chefs coutumiers des populations amérindiennes et noirs-marrons du fleuve. Au-delà de l'enjeu financier, au demeurant limité, c'est un discours d'intransigeance républicaine qui sous-tend cette démarche.

Le double dilemme qui recouvre cette crise culturelle et identitaire ne vaut pas que pour les Guyanais. Il interpelle également l'État :

– *chacun convient que la Guyane peut continuer à accueillir de nouveaux habitants* : son territoire est suffisamment vaste et son marché aujourd'hui trop étroit pour que personne n'imagine de le circonscrire à une population de 160 000 ou 180 000 personnes ; mais en même temps, comment réaliser une intégration harmonieuse lorsque les vagues migratoires atteignent des proportions incontrôlées, empêchant toute prévision sérieuse en matière d'emplois ou d'équipements collectifs ?

– *la reconnaissance des communautés* n'est pas dans la tradition de la République française, par essence intégratrice et assimilationniste : ceux qui ont fait le choix de vivre sur son sol ont par là-même fait le choix de devenir partie intégrante d'un peuple un et indivisible, le peuple français ; mais en même temps, dans une société où le tissu social se fragmente, où la jeunesse – notamment – perd ses repères, où les corps intermédiaires sont de plus en plus absents ou marginalisés, comment ne pas admettre que l'existence de communautés, avec leurs traditions, leurs liens culturels et leur structuration interne, constitue un garde-fou et un outil de médiation contre toutes sortes de dérives ?

Les faiblesses des corps intermédiaires et du tissu associatif

Le chemin est étroit entre ces deux séries d'écueils et représente certainement un des enjeux majeurs du devenir de la société guyanaise dans les dix ou quinze prochaines années. D'autant que les corps intermédiaires sont singulièrement affaiblis. Nous ne reviendrons pas sur ce qui a été dit du discrédit qui entoure la classe politique. Plus symptomatiques sont les difficultés que rencontre le monde associatif : les associations, comme souvent outre-mer, sont nombreuses et actives, mais leurs conditions de fonctionnement sont fragiles. Les outils logistiques (locaux, matériels, moyens d'information et de communication) sont faibles, leurs relais fédératifs dépourvus de moyens suffisants. Dans leurs interventions à dimension sociale ou culturelle, elles sont fréquemment dépourvues des financements et du professionnalisme nécessaires, que le dynamisme des bénévoles ne suffit pas toujours à remplacer. Souvent cloisonnées, voire concurrentes, les associations sont de fait dépendantes des financeurs politiques, administratifs, économiques et sociaux.

Ces difficultés se font particulièrement ressentir dans le domaine sportif où, alors que 55 % de la population a moins de 25 ans et qu'un tiers de ces jeunes a moins de 15 ans, la Guyane a vu disparaître plus de 17 % de ses clubs sportifs entre 1991 et 1996 ! Durant les quelques semaines de notre mission, trois importantes associations (l'ASATOFA, Association de soutien aux toxicomanes et à leurs familles, la Fédération des œuvres laïques et l'Association des Haïtiens) ont vu leurs difficultés financières et de gestion, se traduisant dans certains cas par un dépôt de bilan, évoquées dans la presse locale. S'il n'est pas du ressort des pouvoirs publics, étatiques ou locaux, de faire vivre le tissu associatif, du moins peuvent-ils veiller à lui assurer un environnement réglementaire, financier et matériel favorable : sinon, l'affaiblissement progressif de ces médiateurs irremplaçables que sont les associations les mettront en première ligne pour répondre à des problèmes sociaux et culturels qu'ils sont rarement outillés pour résoudre.

Le refus de la dépendance à l'égard des Antilles

La dimension culturelle de la crise que vit la société guyanaise se mesure aussi à travers le refus de toute dépendance à l'égard des Antilles : ce sentiment n'est pas nouveau, et le rapport – déjà cité – du CEPROM sur les *Perceptions et attentes de la société civile guyanaise* (octobre 1990) évoquait déjà le « refus unanime de considérer un seul instant l'idée d'une région englobant les Antilles et la Guyane ». Il notait

également, dans des termes que les événements ultérieurs ont révélé prémonitoires : « L'exemple de l'installation du rectorat en Martinique a été cité par bon nombre de gens rencontrés comme une hérésie administrative qui aboutirait à faire de la Guyane une dépendance de la Martinique. À tout prendre, les Guyanais préfèrent même une gestion directe de Paris s'il apparaît impossible de déléguer les pouvoirs en Guyane même. »

Il n'y a rien à changer à ce constat, si ce n'est que ce sentiment s'est renforcé et s'est trouvé conforté par la réalité même. Il ne vaut plus d'ailleurs seulement pour les structures administratives, mais aussi pour les relations économiques : la chambre de commerce et d'industrie est, de ce point de vue, particulièrement critique à l'égard de l'institution du marché unique antillo-guyanais. Ce marché unique est sans doute trop récent pour qu'il soit aujourd'hui pertinent de porter un jugement à son endroit : le moins que l'on puisse suggérer est qu'une évaluation régulière de ce qu'il apporte effectivement à la Guyane soit effectuée tous les trois ou quatre ans.

Il n'y a pour autant, de façon générale, aucune acrimonie particulière ou difficulté majeure d'intégration des Martiniquais ou des Guadeloupéens installés en Guyane ; simplement, la volonté de voir la Guyane reconnue pour elle-même, et non comme un appendice administratif des Antilles, repose sur trois réalités concordantes :

– *une réalité géographique* : l'horizon de la Guyane est d'abord celui du continent sud-américain, bien avant d'être celui de la Caraïbe ; de ce point de vue, la mise en place, en 1990, d'une politique de coopération régionale Caraïbes-Guyanes partait d'une erreur d'appréciation qui en explique, au moins en partie, les insuccès ;

– *une réalité pratique* : il est plus facile et parfois moins coûteux de faire Paris-Cayenne (2 vols quotidiens) que de faire Cayenne-Fort-de-France ou Pointe-à-Pitre ; plusieurs responsables administratifs, dont les services dépendent hiérarchiquement des Antilles, nous ont signalé les difficultés qu'ils rencontraient, par exemple, lorsqu'un marché global passé pour l'équipement informatique conduisait à ce que la société de maintenance, ou celle chargée d'assurer la formation, soient localisées en Martinique et non en Guyane...

– *une réalité politique et affective* : les lois de décentralisation, appliquées à l'outre-mer, ont institué le système souvent décrié des régions mono-départementales, qui voient donc se juxtaposer, sur le même espace géographique, les institutions et les services d'une région et ceux d'un département ; l'État ne s'est pas appliqué à lui-même les contraintes qu'il a imposées aux collectivités locales, puisqu'aujourd'hui encore, le préfet de la région Guyane, préfet de la Guyane, ne dispose pas, dans le ressort de son autorité, de la totalité des services régionaux, dont certains sont encore communs à d'autres régions et localisés aux Antilles⁽¹³⁾ ; cette

(13) Cf. liste de ces services en annexe 4. Il convient d'ailleurs d'observer que lorsque ces services interrégionaux sont localisés en Guyane, ce qui est le cas pour la DRIRE ou pour la délégation de l'Office des migrations internationales (OMI), c'est souvent au détriment du traitement des dossiers antillais.

situation a connu la fortune médiatique que l'on sait avec les événements d'octobre-novembre 1996 qui ont abouti à la création du rectorat de la Guyane, elle a eu les inconvénients que l'on a décrit ci-dessus lors des affaires judiciaires du printemps et de l'été 1997, en raison de l'absence d'une cour d'appel en Guyane ; l'objectivité conduit à dire que le rapporteur, qui avait considéré il y a quelques mois que la création d'un rectorat à Cayenne était une réponse cosmétique et dilatoire aux problèmes mis en avant par le mouvement des lycéens et des étudiants, a aujourd'hui acquis la conviction qu'il s'agissait d'une mesure indispensable aussi bien sur le plan du symbole politique que du point de vue de l'efficacité administrative ; le pilotage des affaires guyanaises à 2 000 km de distance s'est toujours fait au détriment de la Guyane : il conviendra d'y remédier.

Enfin, l'horizon sud-américain de la Guyane, ses contacts immédiats avec les réalités du monde brésilien et des États du plateau des Guyanes, sont des facteurs essentiels d'intégration et de développement pour ce département. Parce qu'elle est en prise directe avec le Tiers-Monde, la Guyane ne se développera pas seule : une politique active et soutenue de coopération régionale est une condition décisive de la stabilité, et partant, de la prospérité de l'économie guyanaise. Cette appartenance géographique ne demande qu'à s'affirmer : ce serait en même temps la reconnaissance par la France de ce que les liens qui l'unissent à la Guyane valent pour elle-même, dans son environnement naturel, et non comme un appendice des Antilles... ou du CSG.

Deuxième partie

Les propositions

Propositions économiques et sociales : une charte du développement pour dix ans

Afin de répondre à l'exigence de stabilité et de clarté dans les objectifs du développement que manifestent les Guyanais, il nous semble indispensable que l'État et les collectivités locales déterminent une charte du développement qui serve de référence, sur longue période, aux acteurs publics et privés. Il ne s'agit pas, dans notre esprit, d'une variante des lois de programme, assorties d'engagements financiers : l'expérience montre qu'il ne suffit pas de solenniser de tels engagements dans une loi pour qu'ils soient nécessairement honorés... Il s'agit plutôt de définir des objectifs, à la fois qualitatifs et quantitatifs, qui permettent de concentrer les efforts d'investissement, de formation, de recherche dans des domaines retenus comme prioritaires par les responsables locaux, en accord avec les représentants de l'État. C'est bien d'un « plan » pour la Guyane, au sens où la loi définit encore ce terme, dont il s'agit. Et si la période de dix ans, que nous suggérons, pour cette charte du développement est retenue, les contrats de Plan 1999-2003 et 2004-2008 permettront de mobiliser les moyens financiers locaux, nationaux et européens nécessaires à ces objectifs.

Cette charte du développement devrait comporter quatre volets essentiels :

- *les champs d'action du développement économique*, pour qu'à l'horizon 2008, l'économie guyanaise ne soit plus, comme aujourd'hui, dépendante à 85 % de la commande publique et qu'au système d'économie de comptoir, se substitue un développement local, adapté au marché intérieur et susceptible de valoriser les ressources propres de la Guyane ;
- *un plan de rattrapage et de mise à niveau pour les infrastructures et les services publics* : qu'il s'agisse de logement, de santé, d'école, de transports, d'installations sportives, par exemple, la Guyane est aujourd'hui sous-équipée et, pour partie, sous-administrée ; ces retards ne peuvent pas être résorbés d'un seul coup, mais il ne faut pas non plus attendre les crises sociales périodiques pour des actions de rattrapage spectaculaires et sans lendemain : c'est un effort soutenu et régulier qui est nécessaire pour réaliser véritablement les conditions de l'égalité des chances ;
- *un schéma équilibré d'aménagement du territoire*, qui fixe pour les grandes zones de développement (le littoral et les fleuves, l'île de

Cayenne, l'Ouest et l'Est guyanais, les communes de l'intérieur) les objectifs d'utilisation du sol, de protection de l'environnement, de valorisation des ressources naturelles et touristiques, d'infrastructures de communication ;

– *une politique de peuplement maîtrisée* : sortir du dilemme actuel entre l'étroitesse du marché intérieur, la capacité d'accueillir une population plus nombreuse et d'assurer le développement du territoire, et les craintes d'un bouleversement social résultant d'une immigration trop rapide et mal intégrée exige que l'État et les collectivités locales définissent ensemble des objectifs de croissance régulée du peuplement et assurent ensemble les moyens d'insérer pleinement ces populations nouvelles dans la société guyanaise.

Cette charte du développement doit aussi être l'occasion et le moyen de surmonter plusieurs handicaps récurrents qu'a connus l'économie guyanaise depuis des années :

– *le mythe des « grands projets »* : l'étroitesse du marché local a souvent conduit à échafauder des projets grandioses, censés générer des centaines d'emplois, dans lesquels ont été investis à la fois beaucoup d'espérances et de crédits d'études, et dont les échecs répétés alimentent le pessimisme ambiant et perpétuent la dépendance de l'économie à l'égard de la commande publique et des importations : le dernier en date est le projet avorté de studios de cinéma du réalisateur Alain Maline ; sans verser dans la célébration dépassée du « small is beautiful », nous pensons que tout n'a pas été exploré, ni encouragé dans la reconquête du marché intérieur, et dans l'identification des « niches » économiques où la production locale pourrait se substituer aux importations ; bien entendu, pour que ces actions locales de reconquête du marché intérieur soient viables, il convient d'être sélectif et de ne pas laisser se multiplier les entreprises sur un même créneau qui satureraient très vite les possibilités du marché : il nous semble que la puissance publique, locale et étatique, dispose à travers les outils de subvention, agrément, contrôle des prix, défiscalisation, etc., de suffisamment de leviers pour jouer son rôle d'orientation et de régulation ;

– *l'absence de filières complètes dans certains secteurs* : il est navrant de constater que des échecs nombreux et répétés d'initiatives locales ont pour origine l'absence de maillons essentiels, en amont ou en aval de la filière ; c'est particulièrement vrai dans des secteurs comme le tourisme, l'agro-alimentaire, la pêche ou la filière bois, dans l'artisanat, en raison de déficiences du secteur des transports, de la commercialisation ou de la formation ; l'exemple de la filière rizicole est particulièrement révélateur de cette situation, et sans le soutien financier continu et soutenu des pouvoirs publics, elle aurait d'ores et déjà disparu ; un autre paradoxe tient au fait que de nombreux investissements publics dans des secteurs tels que le BTP, la pêche, la riziculture se sont traduits par l'appel massif de la main d'œuvre étrangère, faute de structures de formation ayant, en amont, formé de jeunes Guyanais à ces emplois ; ces actions de développement n'ont donc de sens que si elles s'accompagnent, de la part de l'État, des collectivités locales et des organismes consulaires d'un véritable pilotage du développement qui veille à encourager tous les maillons d'une filière donnée : ce pourrait être le rôle, redéfini et doté

de nouvelles orientations et des moyens appropriés, du Commissariat au développement économique créé en 1997 ;

– *il faut enfin surmonter le complexe* qui consiste à considérer que le coût du travail, l'étroitesse du marché et le coût des transports ne permettront jamais à la Guyane de concurrencer les productions ou les services de ses voisins immédiats, Brésil, Surinam ou Guyana : c'est une vérité d'évidence si l'on prétend se situer sur les mêmes créneaux. Mais la Guyane a d'autres atouts, qui ne peuvent pas être concurrencés parce qu'ils lui appartiennent en propre, et ce sont ceux-là qu'il convient de valoriser : le tourisme, l'appartenance au marché économique français et européen, la haute technologie avec la présence du Centre spatial guyanais.

L'emploi

Reconquérir le marché intérieur

Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de décrire avec précision les secteurs dans lesquels la production ou la transformation locales pourraient venir se substituer à l'importation. Quelques constats, simplement, pour rappeler quelques évidences :

- les H'mongs ont démontré, à force de courage et de ténacité, qu'il était possible de développer une agriculture vivrière qui permet aujourd'hui de satisfaire l'essentiel de la demande locale en fruits et légumes ;
- les produits frais locaux (viande, produits lactés) sont, dans l'état actuel des choses, souvent plus chers que les produits importés : pourtant, même si les quantités mises sur le marché restent faibles, ils ne rencontrent aucun problème d'écoulement, car la fraîcheur et la qualité, parfois aussi l'image d'authenticité du produit local, justifient, aux yeux du consommateur, l'écart de prix ;
- la Guyane importe environ 50 % du rhum qu'elle consomme, alors qu'il existe une production locale de qualité : une extension modérée de la sole cannière et une modernisation de l'unique usine qui subsiste, dans l'Ouest guyanais, pourraient permettre d'augmenter les parts de marché ;
- il n'existe pas à ce jour, même si des projets ont été évoqués, de source exploitée et d'usine d'embouteillage d'eau minérale : celle-ci est donc totalement importée de métropole ou des Antilles ; or, il existe, ailleurs en outre-mer, des unités de production locales économiquement viables, pour un marché aussi étroit que celui de Guyane ;
- parce qu'un aéroport est toujours une vitrine, un architecte français a conçu, voici une vingtaine d'années, l'extension de celui de Djakarta en revêtement de bois local, mettant en valeur les ressources naturelles indonésiennes : il est pour le moins étonnant de constater que la modernisation de l'aéroport de Rochambeau fasse appel au verre, à l'aluminium et l'acier dont on ne sache pas qu'ils soient particulièrement représentatifs des productions guyanaises...

– on peut recenser d'autres exemples et d'autres pistes de développement, en particulier dans le rapport réalisé pour le compte de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) par Claude Neuschwander, en septembre 1997.

Pour atteindre cet objectif de reconquête du marché intérieur, nous proposons qu'à partir des statistiques d'importation du service des Douanes, un inventaire soit fait de tous les créneaux de production et de transformation pour lesquels plus de 50 % de la consommation locale est importée. À partir de là, des appels à projet pourraient être lancés, permettant de sélectionner les démarches et les orientations les plus crédibles : les aides publiques, directes ou indirectes, devraient servir à fonder cette sélection pour éviter que ne se multiplient, sur les mêmes « niches », des projets concurrents et finalement autodestructeurs. Cette démarche d'inventaire pourrait être étendue aux services, pour tout ce qui concerne l'entretien ou la maintenance : l'artisanat nous apparaît, en effet, avec l'agro-alimentaire et la pêche, un des secteurs les plus porteurs pour cette action de reconquête.

Parallèlement, pour faciliter le développement des activités économiques locales, plusieurs actions d'ordre législatif ou réglementaire devraient être envisagées :

- l'extension au secteur du commerce et de l'artisanat du système des TESA (Titre d'emploi saisonnier agricole), permettant une simplification administrative de la déclaration d'embauche et une forfaitisation des charges sociales pour les emplois temporaires ;
- l'utilisation plus systématique des possibilités ouvertes par l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, qui permet, « dans des circonstances exceptionnelles », de maintenir un système de contrôle des prix fixés par arrêté préfectoral ; la Guyane est, du fait de l'étroitesse de son marché et de sa dépendance à l'égard des importations, dans une situation exceptionnelle où coexistent monopoles publics et monopoles privés de fait, ces derniers n'étant pas moins asphyxiants, pour l'économie départementale, que les premiers : l'usage de procédures dérogatoires au régime général de liberté des prix et de la concurrence nous paraît donc parfaitement légitime ; or, la liste des produits et services soumis à réglementation, limitativement énumérés dans le décret n° 88-1044 du 17 novembre 1988, nous paraît trop étroite : il nous semble en particulier que les intrants du secteur productif, agricole ou industriel, devraient pouvoir être pris en compte dans ce contrôle des prix ; de même, la procédure actuelle, qui prévoit que les produits et services soumis à contrôle sont déterminés par un décret en Conseil d'État pris après avis du Conseil de la concurrence, est trop lourde : il faudrait inverser la procédure et déléguer au préfet la possibilité de déterminer, au moins pour une durée temporaire, la liste des produits et services soumis à réglementation, évidemment sous le contrôle du juge administratif ;
- afin de renforcer les structures de gestion du secteur artisanal, l'accès aux aides publiques et à la commande publique devrait être subordonné à l'adhésion à un centre de gestion agréé : or, aujourd'hui, sur plus de

2 000 artisans, 70 seulement sont adhérents au centre de gestion de la chambre des métiers !

– pour ce qui concerne l'agriculture, les propositions de la mission de l'Inspection générale de l'agriculture, du ministère de l'Outre-Mer et de la Caisse française de développement de décembre 1996 concernant notamment le désendettement, l'aide à la tenue d'une comptabilité, et la question foncière, qui ont commencé de recevoir un début de mise en œuvre, avec notamment l'audit individuel des exploitations réalisé par les agents du CNASEA, devraient faire l'objet d'un calendrier d'application pour être menées à bonne fin ;

– enfin, les modalités d'accès au financement bancaire sont évidemment une priorité qui a été évoquée ci-dessus (*cf. supra*).

À cet égard, il nous paraît important que les nouvelles modalités d'intervention de la Caisse française de développement dans les départements d'outre-mer, recensées dans une lettre interministérielle du 6 mars 1997 adressée au directeur général de la CFD, et qui comportaient un volet spécifique à la Guyane, soient mises en œuvre rapidement ; trois mesures y étaient spécifiquement mentionnées :

– une nouvelle dénomination de la SOFIDEG, appelée à devenir « Crédit de développement de la Guyane » à compter du 1^{er} juillet 1997 ;

– un accroissement des ressources du 1^{er} guichet mises à la disposition de cet organisme par la CFD afin de répondre aux besoins spécifiques des entreprises guyanaises ;

– un abondement de 10 MF du Fonds guyanais de participation, le relèvement du plafond d'éligibilité à 20 MF de chiffre d'affaires – exception faite des filiales des grands groupes métropolitains –, le relèvement à 5 MF du plafond total d'une intervention et à 75 % de l'apport en fonds propres pour une opération.

Ce dispositif devrait être suffisant pour permettre l'accès au crédit de toutes les entreprises effectivement « bancables » et susceptibles de se lancer dans des investissements porteurs pour l'avenir.

Pour autant, cela ne règlera un des problèmes essentiels des entreprises guyanaises, celui de l'insuffisance des fonds propres : le Fonds guyanais de participation ne pourra pas répondre à tous les cas de figure. Aussi, nous semblerait-il souhaitable d'étendre, au moins pour ce département, les possibilités existantes en matière de défiscalisation à la reconstitution des fonds propres ou à la recapitalisation des entreprises. Sans entrer dans le débat récurrent sur la moralité ou l'équité, du point de vue fiscal et social, de ce dispositif, nous pensons que la défiscalisation trouverait mieux à s'employer dans le renforcement des structures industrielles et commerciales, que dans l'investissement immobilier ou dans la navigation de plaisance, au demeurant peu répandue en Guyane. Pour le reste, nous préconisons que la procédure d'agrément au premier franc soit employée de façon infiniment plus sélective par l'administration, afin d'éviter de financer des projets concurrents dans des secteurs émergents (hôtellerie, par exemple) ou de limiter les effets pervers parfois rencontrés (répercussion des investissements immobiliers sur le prix du foncier).

Enfin, le secteur du logement, au-delà de son aspect d'équipement à caractère social, est évidemment déterminant pour le développement économique. Les besoins sont immenses : 30 % des logements sont surpeuplés, 13 % du parc est insalubre et 30 % en mauvais état ; on construit actuellement environ 1500 logements par an, là où la demande en exigerait le double. Les deux principaux obstacles tiennent à la question foncière (*cf. infra*) et à la situation financière difficile des principaux opérateurs (*cf. supra*). Parallèlement, la pression démographique, les effets pervers de la défiscalisation et les difficultés des collectivités locales ont renchéri considérablement le coût des opérations, en faisant monter le coût du m² de terrain ainsi que le niveau des impôts locaux. On assiste à un cumul de handicaps : importance du montant des impayés dans les organismes sociaux, pourcentage élevé (> à 7 %) du nombre des logements vacants, proportion significative de locataires dépassant largement les plafonds de ressources du fait de l'insuffisance du secteur locatif intermédiaire ou du secteur privé locatif. Enfin, le développement des opérations de RHI (résorption de l'habitat insalubre), pour spectaculaire qu'il soit quant à ses résultats, est hors de proportion avec l'importance des bidonvilles qui subsistent (6 000 logements).

Le redressement de la situation des opérateurs est donc une priorité absolue pour retrouver un niveau et un rythme significatifs de construction de logements, et partant, d'activité économique de ce secteur. L'opinion de la mission est qu'il y a actuellement trop d'opérateurs, et pour certains, d'insuffisante qualification, au regard des possibilités du marché actuel : une opération de recapitalisation, de simplification des structures ⁽¹⁴⁾ (deux opérateurs maximum en aménagement, deux en construction), une recomposition des équipes autour de critères essentiellement professionnels devraient donc être mis en application avant la fin de 1997.

Reconquérir le marché de l'emploi

Ainsi qu'il a été dit, une bonne part des moyens publics d'aide à l'investissement depuis une dizaine d'années ont abouti à ce résultat paradoxal de développer l'emploi « importé », qu'il s'agisse de travailleurs immigrés, en situation régulière ou non, ou de métropolitains, alors même que le chômage n'a cessé de se développer. Cette situation est particulièrement sensible dans des secteurs comme le BTP, la pêche, la riziculture, etc. Certes, un certain nombre de facteurs culturels sont souvent invoqués pour justifier cet état de fait : l'absence d'attrance des jeunes Guyanais pour les travaux de la terre ou de la mer en serait une des causes premières. Ce type d'explication, outre qu'il dispense de toute réflexion plus approfondie pour y remédier, ne nous paraît de toute façon plus pertinent dès lors que le taux du chômage des jeunes dépasse les 25 % : d'autant que des expériences réussies de formation, en étroite liaison avec les entreprises, menées par les unités du Service militaire adapté (SMA), ou les chantiers-école de l'Office national des forêts (ONF), ont prouvé que les atavismes – si tant est qu'ils soient avérés – pouvaient être surmontés.

(14) Abstraction faite de la SA d'HLM qui ne connaît pas de difficultés.

Là encore, un inventaire de l'emploi par branche d'activités nous paraît être indispensable pour orienter efficacement les actions de formation : c'est malheureusement un des domaines dans lesquels l'appareil statistique est le moins outillé. Le schéma régional des formations, récemment adopté par le conseil régional, reconnaît d'ailleurs les lacunes dont souffre la Guyane dans ce domaine. Plusieurs propositions pourraient servir à créer une dynamique de reconquête du marché de l'emploi local :

- *considérer la formation comme un maillon essentiel de chaque filière*, ce qui signifie que tout projet d'investissement lourd, agréé par les pouvoirs publics et financé, au moins partiellement, par des aides publiques, devrait s'accompagner de la mise en place d'actions de formation correspondantes, d'autant plus indispensables que le niveau général de formation des demandeurs d'emploi est particulièrement bas (environ 35 % sont de niveau VI, et plus de 40 % de niveau V) ;
- *introduire le critère de l'emploi local, ou de la formation en alternance* ⁽¹⁵⁾, *comme un des critères d'attribution des aides publiques*, directes ou indirectes, ou d'accès à la commande publique : la décision récente d'appliquer ce critère aux mesures de défiscalisation nous paraît aller tout à fait dans la bonne direction et devrait être étendue à d'autres aides ;
- *constituer un véritable « pôle de compétence » en matière d'emploi et de formation*, associant notamment l'État (DDTE, ANPE, AFPA, délégation régionale de l'OMI, rectorat, SMA), les services de la région et les organismes consulaires : *a.* pour que la formation accompagne le développement des filières économiques et ne soit plus à leur remorque. Cela suppose une adaptabilité de l'ensemble des organismes de formation, initiale et continue, une capacité de créer et de fermer des formations au fur et à mesure de l'évolution de la demande, une anticipation des investissements les plus significatifs ; *b.* pour qu'une action soutenue de lutte contre le travail clandestin, appuyée par l'ensemble des acteurs, puisse être conduite en contrepartie de mesures de simplification administrative et d'allègements des charges sociales ; *c.* pour que l'introduction de main d'œuvre étrangère, lorsqu'elle est indispensable, se fasse de manière contrôlée et limitée dans le temps, ce qui nécessite le renforcement des moyens et des missions de la délégation régionale de l'OMI.

Le service militaire adapté (SMA) a joué, depuis sa création en 1961, un rôle spécifique, et dont chacun s'accorde à saluer les résultats, en matière de formation professionnelle et d'insertion sociale ⁽¹⁶⁾ dans les départements et territoires d'outre-mer. La fin du régime de la conscrip-

(15) Particulièrement faibles en Guyane : au premier semestre 1997, on recensait seulement 30 contrats d'apprentissage, 46 contrats de qualification, 12 contrats d'orientation et 4 contrats d'adaptation, résultats très limités comparés aux autres dispositifs de la politique de l'emploi.

(16) Par comparaison, le centre de formation des apprentis de la chambre des métiers accueille environ 250 stagiaires par an (pour un effectif conventionné de 450 places). Mais 25 % des contrats d'apprentissage sont interrompus en cours de route, soit du fait de l'employeur, soit du fait du jeune en situation de rupture sociale ou scolaire. L'encadrement militaire joue, en revanche, au SMA un rôle de structuration de la personnalité particulièrement bénéfique et reconnu comme tel.

tion et la transformation du SMA sur une base de volontariat constituent, de ce point de vue, une redoutable période de transition.

En effet, la Guyane compte aujourd'hui, contrairement aux autres DOM, deux unités : le 3^e RSMA, stationné à Cayenne, et le GSMA/Guyane, cantonné à Saint-Jean-du-Maroni. Ces deux unités accueillent aujourd'hui environ 900 hommes dont 540 appelés : 70 % de ces appelés sont originaires d'autres départements que la Guyane. La question qui se trouve donc posée, pour l'avenir, est celle de la capacité de maintenir deux implantations, dès lors que le recrutement est susceptible de fortement se tarir.

Pour apprécier dans toute sa dimension cette interrogation, deux éléments doivent être pris en compte :

- d'une part, les deux unités n'offrent pas aujourd'hui le même type de formation professionnelle : seul le GSMA dispense, de par ses infrastructures techniques et les modules proposés, une formation professionnelle qualifiante ;
- d'autre part, la classe d'âge annuelle actuellement recensée en Guyane est d'environ 850 jeunes par an, dont à peine 400 sont incorporés dans le cadre du service national obligatoire. Les autorités responsables du SMA n'estiment pas réaliste d'en recruter plus de 200 par an sur la base du volontariat. Dès lors, cela les conduit à considérer qu'il n'est pas possible de maintenir deux implantations, et à proposer de ne conserver que le site de Cayenne.

Cette proposition n'est pas partagée par la mission, pour au moins deux raisons :

- d'une part, nous considérons que pour des motifs d'aménagement du territoire et d'adaptation des outils de formation, il vaut mieux conserver le site de Saint-Jean-du-Maroni que celui de Cayenne, qui n'est qu'un simple casernement qu'il est - le cas échéant - plus aisé de reconverter ; *a contrario*, il sera malaisé de maintenir sous statut civil l'unité du GSMA de Saint-Jean-du-Maroni, éloignée du chef-lieu et des facilités ;
- d'autre part, le travail récent effectué par le GSMA en direction des jeunes issus des populations noirs-marrons du fleuve sera plus aisément prolongé par le maintien à Saint-Jean-du-Maroni et devrait pouvoir accroître le nombre des volontaires au-delà des effectifs minima envisagés.

Pour ces raisons, nous considérons que, si un seul site devait être conservé, il serait préférable que ce soit celui de l'Ouest guyanais. En toute hypothèse, il conviendrait également de moduler les durées de volontariat, afin de les ajuster sur les durées de formation professionnelle minimales pour la validation des acquis. Aujourd'hui, en effet, la durée de 10 mois de service national ne permet pas de valider l'ensemble des formations par un diplôme qualifiant homologué par la formation professionnelle : une adaptation des durées de volontariat, de 12, 18 ou 24 mois aurait, de ce point de vue, un impact tout à fait positif.

La mission a, d'autre part, été frappée de noter les critiques exprimées de plus en plus ouvertement, par des interlocuteurs très

différents, à l'égard du RMI et de ses effets jugés pervers. La tonalité de ces critiques est, à cet égard, assez différente de celle que l'on peut entendre en Martinique ou à la Réunion.

Il y a, d'une part, les populations du fleuve, pour lesquelles le RMI représente une forme substantielle d'apport monétaire ⁽¹⁷⁾ dont l'utilisation est loin d'être toujours maîtrisée : non seulement, la collecte d'épargne enregistrée sur les livrets domiciliés dans les communes du fleuve est particulièrement importante (!), mais une fraction non négligeable des versements alimente des trafics clandestins d'alcool particulièrement ravageurs en termes de santé publique ⁽¹⁸⁾. Nous pensons qu'une réflexion devrait être engagée, avec les associations amérindiennes et noirs-marrons, soit pour verser le RMI en nature aux bénéficiaires, voire sous une forme collective conforme à leurs traditions et à leurs modes de vie, soit pour mettre en place des formations à l'économie familiale et monétaire.

D'autre part, la substitution des CIA (contrats d'insertion par l'activité) et des CAE (contrats d'accès à l'emploi) au RMI, telle que le permet la loi pour le développement économique et social de l'outre-mer de juillet 1994 (dite « loi Perben »), a connu une montée en puissance assez lente, notamment en raison des délais de publication des textes d'application, de la nécessité de mettre en place les ADI (agences départementales d'insertion) et de dispositifs nouveaux venant se rajouter aux autres. De ce fait, en décembre 1996, 600 CIA et 1100 CAE avaient été signés, par rapport à un public global d'environ 7400 RMIstes. Mais en raison de rivalités interadministratives, 16 % seulement des 1100 CAE étaient préalablement RMIstes : les structures locales de formation sont loin, au vu des études réalisées, de pouvoir suivre l'exigence croissante de formation exprimée par les employeurs.

L'ADI a également fait l'objet de critiques locales, à la fois du fait de son double commandement État-département et de ses résultats jugés insuffisants : à la décharge de cet organisme et de ses responsables, il faut souligner que, si le RMI existe depuis 1988, l'insertion n'a émergé que récemment comme une préoccupation majeure des pouvoirs publics, tant nationaux que locaux. Les commissions locales d'insertion (CLI) ne fonctionnent toujours pas de façon satisfaisante, certains membres, en particulier élus, y sont fréquemment absents ⁽¹⁹⁾ : de ce fait, elles ne jouent pas leur rôle de vigilance et d'orientation destiné à prévenir les abus du RMI.

(17) Contrairement à une critique parfois entendue, le RMI n'a pas été la première forme d'initiation à l'économie monétaire pour les populations du fleuve, avec les effets destructurants qui lui sont parfois imputés : depuis longtemps, les Amérindiens et Noirs-marrons pouvaient bénéficier des allocations familiales.

(18) Moins importants qu'on ne le dit parfois dans certaines descriptions caricaturales, mais assez cependant pour que les pouvoirs publics n'y restent pas indifférents...

(19) Il est probablement plus facile de critiquer le système même du RMI de façon abstraite et générale que de se prononcer, dans une CLI, pour la suppression de l'allocation à une personne qui refuse sans motif un CIA ou un contrat d'insertion, voire qui est un abonné notoire du travail clandestin...

Nous considérons important de « recadrer » l'ensemble de ce dispositif, qui a le mérite d'exister, pour le faire fonctionner du mieux possible : cela implique un suivi attentif des travaux des CLI et de l'ADI de la part des services de l'État et des autorités départementales, une meilleure harmonisation des services, notamment pour ce qui concerne la formation, une information régulière des entreprises et des allocataires du RMI pour développer les contrats de substitution au RMI.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer le rôle que peuvent jouer le secteur public et les services publics, dont les effectifs, dans de nombreux domaines, restent aujourd'hui insuffisants au regard de l'évolution démographique rapide de ces dernières années.

Valoriser les atouts de la Guyane

S'il est vrai que la Guyane est soumise dans certains domaines à une forte concurrence des pays de son environnement immédiat, où les coûts du travail et de la production sont moins élevés, il existe au moins trois secteurs dans lesquels elle ne peut pas être concurrencée.

Le premier est celui du tourisme : aujourd'hui, les estimations considèrent que le tourisme de loisirs (hors visites familiales et séjours d'affaires) représente moins de 20 000 personnes/an, ce qui est très faible, rapporté tant à la population qu'aux capacités du territoire. La filière, insuffisamment organisée, est chaotique : deux hôtels ont fermé récemment, plusieurs fonctionnent en sous-capacité, deux importants voyagistes ont supprimé la Guyane de leur catalogue depuis 1996. Il y a, à cette situation, plusieurs causes :

– *un problème d'« image »*, liée au climat, à l'environnement, aux souvenirs du baigneur, alors même, qu'à la différence des Antilles, l'accueil touristique ne pose pas de difficultés majeures en Guyane et que le développement de la filière fait l'objet d'un large consensus, tant parmi les responsables que dans la population ;

– *une inadaptation des normes et des conditions d'accueil aux réalités du terrain* : ainsi, les transports en pirogue, indispensables à la découverte du fleuve et de la forêt, ne peuvent pas être, en l'état actuel de la réglementation, homologués et assurés ; les rares gîtes ou « campements » qui existent dans l'intérieur sont dépourvus des normes de confort, même rustique, que le touriste actuel attend, mais leur modernisation est rendue financièrement difficile du fait de la faiblesse quantitative de la fréquentation touristique ;

– *la desserte aérienne avec la métropole est satisfaisante*, même s'il faut observer que, si les tarifs du transport aérien ont très fortement diminué depuis dix ans, cette baisse n'a pas été répercutée sur le prix des séjours en Guyane qui sont actuellement proposés sur le marché par deux opérateurs locaux ; en revanche, la desserte avec les Antilles et avec les pays de l'environnement régional est des plus limitées et reste très onéreuse ;

– *les structures d'organisation administrative sont très réduites* : le délégué régional au tourisme (État) est seul avec une secrétaire, les

collectivités semblent s'être jusqu'ici peu impliquées dans le développement du secteur et le comité du tourisme de Guyane (CTG) consacre une part très importante de ses moyens (88 % : 16 personnes à Cayenne, mais une seule à Paris) à son fonctionnement, avec des résultats limités...

C'est donc un domaine dans lequel, parce que tout ou presque est à faire, des résultats significatifs doivent pouvoir être obtenus à brève échéance, en organisant la filière. Cela suppose :

- *la définition d'un produit*, autour du triptyque écotourisme ou tourisme d'aventure (découverte de la forêt, des fleuves), histoire (revaloriser l'image du baigneur) et industrie du spatial, en liaison, à partir de séjours combinés Antilles-Guyane (le décollage touristique de la Réunion est née des séjours combinés Réunion-Ile Maurice ou Réunion-Seychelles) ;
- *la création*, après adaptation des normes réglementaires, des réceptifs aujourd'hui défectueux dans les communes de l'intérieur, l'organisation des réseaux de transports intérieurs (bus et minibus, pirogues, transport aérien intérieur), la mise en place d'activités d'animation autour des thèmes précités ; il existe certainement des capacités d'investissement en Guyane pour de tels produits, au-delà des financements qui peuvent être drainés, soit dans le cadre de la défiscalisation, soit par d'autres aides publiques : mais il est essentiel que la coordination de ces différents investissements soit assurée dans le cadre d'une conception d'ensemble, qui garantisse le professionnalisme indispensable et la viabilité économique de chacun des maillons de la filière ;
- *la mise en place d'une petite équipe opérationnelle* qui puisse suivre ces différentes actions, par exemple sous la forme d'un GIE, et qui s'assure parallèlement de la création des outils de formation appropriés.

Compte tenu de l'intérêt manifesté par beaucoup de nos interlocuteurs - en particulier par les responsables du CSG - pour ce secteur économique encore en friche, il nous semble qu'il manque peu de choses, peut-être simplement l'impulsion, pour que s'instaure un décollage effectif du tourisme en Guyane.

Le deuxième élément de valorisation des atouts de la Guyane concerne sa double appartenance, à la fois au continent américain et à l'ensemble économique européen. Le développement de filières de transformation de ses produits naturels (agriculture, pêche, bois, or), voire de matières premières provenant des pays voisins, en y incorporant à la fois une forte valeur ajoutée et l'image de la « France tropicale », peut constituer un créneau riche de potentialités en termes d'emplois : produits agro-alimentaires à base de poissons, crevettes, fruits exotiques, gibier, etc., bijoux ou articles de maroquinerie, mobilier en kit ou artisanat à partir de bois précieux sont autant d'exemples qui nous ont été cités comme des « niches » possibles de développement artisanal et industriel.

Leur mise en œuvre se heurte aujourd'hui à trois handicaps majeurs, indépendamment de l'accès aux financements évoqué par ailleurs :

- *l'absence de structures de commercialisation en métropole et sur le marché européen* : c'est presque par là qu'il faudrait aujourd'hui commencer, afin de garantir l'adaptation au marché des produits proposés et

le suivi de leur écoulement ; le Commissariat au développement économique devrait jouer ce rôle d'interface entre les producteurs et les commercialisateurs, de VRP de la Guyane pour trouver les filières qui assurent l'image, la conceptualisation et la distribution de ces produits ;

- *le coût de la main d'œuvre* : c'est pour des activités de ce type que la notion de « zones franches » a le plus de sens mais on verra ci-après que le dispositif des zones franches urbaines, institué en 1996, est totalement inadapté aux besoins de la Guyane et aux problèmes rencontrés (*cf. infra*) ; le projet d'« entreprises franches », prévu par le projet de loi relatif à l'aménagement du territoire et au désenclavement économique paraît être, dans une première approche, l'outil intéressant et prometteur pour le développement de ces activités : ce projet de loi est actuellement déposé sur le bureau du Sénat et rien ne s'oppose donc à son examen ; si, pour d'autres raisons, les mesures liées à l'aménagement du territoire devaient être réexaminées ⁽²⁰⁾, la mission considère que les articles 7, 8 et 9 de ce projet devraient rapidement être repris dans un autre texte législatif afin de pouvoir être mise en œuvre dès que possible ;

- *l'insuffisance de culture entrepreneuriale* : s'il existe, chez de nombreux artisans ou chefs d'entreprise, un savoir-faire technique, beaucoup de nos interlocuteurs ont souligné les difficultés rencontrées en termes de régularité d'approvisionnement, d'analyse des coûts, de gestion financière et sociale ; surtout à leurs débuts, les entreprises qui chercheront à se positionner sur ces créneaux nouveaux ne pourront pas recourir aux services de spécialistes de gestion interne et financière des entreprises : on pourrait en revanche imaginer des structures collectives, par exemple à l'initiative des organismes consulaires.

Enfin, l'image de la Guyane est aussi celle de l'industrie spatiale, de la haute technologie, et il est, en effet, tout à fait souhaitable d'en diversifier les retombées économiques et sociales pour le département : si, depuis une dizaine d'années, beaucoup a été fait pour développer l'intégration du CSG dans le tissu économique local, d'autres possibilités peuvent être imaginées et mises en œuvre. C'est d'ailleurs le souhait des responsables du CSG que d'inciter les grandes entreprises partenaires du CNES (Aérospatiale, Thomson, Dassault, etc.) à implanter en Guyane certaines de leurs activités de production ou de service (maintenance, entretien), notamment lorsqu'elles sont en direction du continent américain. Mais cette incitation, pour être convaincante, suppose que soient remplies certaines conditions :

- une stabilité des règles du jeu économiques et fiscales, qui s'agisse de la fiscalité locale (octroi de mer) ou nationale (défiscalisation) ;
- une stabilité sociale minimale et l'assurance du respect des règles d'un État de droit ;
- un environnement plus favorable du point de vue des conditions d'accueil (infrastructures, logement, équipements collectifs) et de la desserte aérienne avec le reste du continent.

(20) Encore qu'il nous paraisse utile de souligner l'innovation intéressante que représente l'introduction, en droit français, de la notion de « zone prioritaire ultrapériphérique ».

Si ces conditions peuvent être réunies, compte tenu du petit nombre d'entreprises concernées et de leur dimension internationale, une initiative conjointe des plus hauts responsables de l'État, des autorités régionales et des dirigeants du CSG devrait être envisagée pour initier cette recherche d'activités nouvelles, qui contribueraient à la fois à développer une synergie renforcée avec le CSG et l'emploi hautement qualifié en Guyane.

Reste en quatrième lieu la question de l'exploitation aurifère, longtemps liée en termes d'image aux atouts de la Guyane : aujourd'hui, l'exploitation par orpillage génère plus de nuisances, notamment pour l'environnement, la santé publique, sans parler de l'ordre public parfois troublé par des orpailleurs en situation irrégulière, que d'avantages véritables pour le département. Les difficultés de contrôler et de réguler cette activité ont déjà été évoquées (*cf. supra*). Il faut avoir conscience que le redémarrage, au milieu des années 80, de cette exploitation – abandonnée pour des raisons de rentabilité économique en fonction des techniques du moment à partir de l'entre-deux-guerres – n'a de réalité que parce qu'elle se soustrait à toutes les règles fiscales et sociales ordinairement applicables en France. Même dans ces conditions de non-droit, le coût de production de la tonne d'or reste très élevé au regard des cours du marché mondial.

Aussi, c'est vers un autre type d'exploitation, celle des gisements primaires, que se sont tournés depuis quatre ou cinq ans les regards et les espoirs. L'achèvement, par le BRGM (Bureau des ressources géologiques et minières), de l'inventaire minier de la Guyane à la fin des années 90 a permis de déceler un certain nombre de sites présentant des caractéristiques anormales de concentration du minerai, auxquels se sont intéressés plusieurs grandes compagnies minières internationales, qui y ont déjà investi plus de 300 MF en frais de recherches. Ces recherches sont encore en cours et il faudra au moins dix-huit mois à deux ans pour savoir si certains sites sont justiciables d'une exploitation (au moins 50 t de minerai exploitable).

Toutefois, avant de prendre une décision définitive sur le passage à l'exploitation, avec les infrastructures que requerront les compagnies minières, les autorités guyanaises, comme celles de l'État, doivent avoir deux éléments présents à l'esprit :

– *les raisons géologiques* qui ont conduit à la concentration d'or dans un site donné sont également celles qui font, sur le même site, *la richesse de la biodiversité* : pour chaque projet d'exploitation, l'activité minière et les intérêts environnementaux ont donc toutes les chances de se trouver fortement en contradiction. Cette contradiction risque d'être aggravée par la réalisation des infrastructures nécessaires à l'exploitation (*cf. infra*). La question qui se pose est donc de savoir si, dans le long terme et au regard de l'évolution de la planète, la préservation de cette biodiversité et de la nature vierge ne constitue pas un atout supérieur, y compris du point de vue économique, à celui de l'exploitation aurifère ;

– la question qui précède *doit aussi être analysée en fonction des évolutions constatées du marché mondial de l'or* : celui-ci est en baisse

régulière depuis des années, et il n'est pas du tout certain que, même pour des gisements primaires, les conditions économiques et sociales d'un pays développé permettent la rentabilité économique des sites qui pourront être identifiés comme techniquement exploitables.

Pour les raisons qui ont été mentionnées, il n'est pas possible de trancher ce débat aujourd'hui. Du moins nous a-t-il semblé indispensable d'exprimer la problématique qui précède pour que les décideurs ne se déterminent pas uniquement en fonction d'une logique à court terme ou d'une continuité de la démarche engagée par les recherches, sans bien peser les conséquences – potentiellement irréversibles – qui en résulteraient pour le patrimoine biologique et environnemental de la Guyane.

Un plan de rattrapage pour les équipements collectifs et les services publics

Ni les moyens de l'État consacrés à la Guyane, ni les dotations des collectivités locales n'ont progressé, au cours de la décennie écoulée, aussi vite que la démographie. Il s'ensuit que la situation des équipements collectifs et des services publics accuse un retard très important : six des communes les plus dépourvues en équipements publics n'ont pas de ressources fiscales directes, du fait de l'absence de bases imposables. Trois secteurs – l'éducation, la santé, le sport – sont les plus concernés, aussi bien pour ce qui relève de la responsabilité de l'État que pour ce qui incombe aux collectivités locales.

Les dotations aux collectivités locales

La négociation d'une charte de développement pour dix ans doit être l'occasion d'un plan de rattrapage et de mise à niveau des équipements collectifs et des services publics, aussi bien en ce qui concerne le recrutement, la formation et la motivation des personnels que pour les locaux et les infrastructures. Une première mesure pour y contribuer consisterait à revaloriser très sensiblement les dotations des collectivités locales, afin de les mettre en mesure de faire face aux responsabilités que leur confèrent les lois de décentralisation :

- *la dotation générale d'équipement des communes (DGE)* : pour 1996, elle s'est élevée à 4,8 MF et n'a permis de financer que sept opérations ;
- *la dotation générale de décentralisation du département (DGD)* : sur dix ans, entre 1984 et 1995, elle a progressé de 18 % ; sur même période, les dépenses d'action sociale et de santé du département se sont accrues de 144 % ; si cette dotation, d'une valeur de 252,8 MF en 1995, avait été revalorisée en tenant compte de la hausse de population (+105 %) et en francs constants 1985, les moyens du département auraient été multipliés par 2,4 ;

– la dotation globale de la région, au titre du fonds de correction des déséquilibres régionaux : pour les régions métropolitaines, ce fonds de correction intègre comme critère le potentiel fiscal de chaque région rapporté au potentiel fiscal moyen majoré par kilomètre carré de l'ensemble des régions ; mais pour les régions d'outre-mer, ce critère est remplacé par une dotation au prorata des dépenses totales de chaque région, ce qui a pour effet de défavoriser la Guyane, région la plus pauvre et la plus étendue... Si l'on reprenait le critère de pondération par la superficie, en attribuant simplement à la Guyane une superficie théorique égale à la moyenne des régions d'outre-mer, pour ne pas désavantager indûment les autres régions, cela aurait pour effet immédiat de multiplier par plus de 3,6 la dotation de la région.

Une mise à niveau des dotations des collectivités locales, simplement au nom de l'équité qui consiste à tenir compte d'une évolution démographique résultant pour l'essentiel des phénomènes migratoires non maîtrisés, ce qui relève de la responsabilité directe de l'État, nous paraît donc s'imposer. Pour autant, cela ne réglera pas tous les problèmes rencontrés. Du moins, cela serait-il l'occasion d'en finir avec l'image désastreuse selon laquelle tout ce qui est public est gratuit, et dès lors sans valeur : la mise en place d'un cadastre faciliterait non seulement le paiement des services publics par tous ceux qui le peuvent, et ils existent y compris dans les communes les plus déshéritées du fleuve, mais aussi les échanges de terrains et les opérations d'aménagement foncier.

D'une manière plus générale, nous considérons que l'État devrait se substituer aux collectivités défaillantes pour assurer dans des conditions normales le logement des enseignants et des personnels médicaux et paramédicaux dans les communes les plus isolées. Ce point pourrait faire l'objet d'une négociation avec ces collectivités, comme avec les organisations syndicales, pour garantir la stabilité de l'affectation de ces personnels dans des communautés où leur rôle est primordial afin d'assurer aux populations concernées une véritable égalité de droits et de chances.

Par ailleurs, un programme d'urgence de mise à niveau des équipements collectifs en matière d'alimentation en eau potable ⁽²¹⁾, de production d'électricité, de relais de radio – et accessoirement de télévision – doit être défini et mis en œuvre pour les communes des deux fleuves, sans attendre le prochain contrat de plan État-région. La maintenance est aussi importante que l'installation de ces équipements : on voit, en effet, trop souvent des panneaux solaires ou des kits de chloration de l'eau laissés à l'abandon, faute de possibilités d'entretien ou de réparation adéquates. Un travail de formation et un suivi, par les communes ou, le cas échéant, par les communautés de communes, s'avère donc indispensable : il y a là un petit gisement de création d'emplois, par exemple dans le cadre des « emplois-jeunes ». En même temps, le

(21) Les services de l'État estiment que 15 % de la population guyanaise est alimentée par de l'eau de qualité médiocre ou mauvaise et que 2000 personnes boivent de l'eau de très mauvaise qualité bactériologique (sources : DIREN, DDASS-État).

paiement d'un abonnement, même symbolique, pour le raccordement au réseau d'eau ou d'électricité doit avoir un rôle pédagogique vis-à-vis des bénéficiaires.

Les équipements scolaires

Si la rentrée scolaire 1997 s'est passée dans des conditions acceptables, compte tenu des moyens supplémentaires mis en place durant l'été par le Gouvernement, pour autant, tous les enfants n'ont pas pu être scolarisés. On évalue à environ 800 le nombre total des enfants d'âge légal scolaire qui n'ont pu trouver de place dans les écoles, collèges ou lycées à cette rentrée. D'autre part, la préscolarisation en maternelle reste extrêmement limitée, alors même que ce serait certainement un des moyens privilégiés d'intégration des enfants d'origine étrangère et de prévention de l'échec scolaire, qui demeure important : le niveau moyen de retard scolaire des élèves de collège est de deux ans par rapport à la moyenne nationale.

Quels que soient les efforts financiers et techniques mis en œuvre, il est à craindre que l'État et les collectivités ne s'épuisent à courir après l'évolution démographique : d'ici deux ans pour les collèges et quatre ans pour les lycées, le département et la région devront faire face à une demande comparable à celle qui s'est exprimée depuis trois ans dans l'enseignement élémentaire. Il n'est pas sûr qu'ils puissent y parvenir, y compris en continuant comme aujourd'hui à consacrer tous leurs moyens aux constructions neuves, au détriment de l'entretien ou de l'équipement du patrimoine existant. C'est pourquoi la proposition formulée par certains élus d'adapter les rythmes scolaires pour mieux utiliser sur l'ensemble de la journée et de l'année les équipements existants nous paraît, malgré les difficultés d'ordre pratique que cela peut soulever, digne d'être examinée attentivement et, si possible, expérimentée là où il se trouvera des collectivités et des communautés éducatives volontaires. La mise en œuvre de rythmes scolaires assurant une utilisation des locaux scolaires plus étendue dans le temps nécessitera la réalisation de structures d'accueil pour les enfants lorsqu'ils n'auront pas classe *stricto sensu* : compte tenu de la faiblesse des équipements sportifs et associatifs, évoquée par ailleurs, c'est certainement un préalable important qu'il conviendra de surmonter. Dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, c'est un effort d'amélioration des équipements collectifs qui n'est sans doute pas hors de portée.

Le système de santé

Le rattrapage des moyens du service public en matière de santé est également une des priorités à inscrire dans une charte du développement. Compte tenu de la situation financière des collectivités, et même en envisageant une revalorisation du mode de calcul réglementaire de leurs dotations, il n'est pas envisageable que ce rattrapage se fasse sans une clarification des relations entre l'État et le département dans ce domaine.

En 1984, en effet, le département de la Guyane a repris à sa charge, en sus des compétences en matière sanitaire que les lois de décentralisation lui avaient dévolues, les structures de médecine collective exerçant des activités curatives, instituées par le décret du 16 décembre 1955 fixant les conditions de création et de fonctionnement des centres de médecine collective des DOM, « pour répondre aux besoins dans des régions où les conditions normales d'exercice de la médecine sont absentes ». Au nombre de 26 (9 centres de santé et 17 postes de santé), situés sur les fleuves et dans les écarts des communes rurales du littoral (Régina, Iracoubo), ces structures sont pour certaines dans un état déplorable, à la fois au plan des conditions d'accueil des patients et de travail des personnels et quant à leurs moyens de fonctionnement. La mission a ainsi pu visiter le centre de santé intégré de Maripasoula, et faire les constatations suivantes :

- eau disponible une à deux heures par jour uniquement ;
- absence de climatisation ou insuffisance de ventilation dans les salles de soins et de prélèvements ;
- produits pharmaceutiques conservés à température ambiante et pour certains, dans des conditionnements sur lesquels n'apparaît aucune date de péremption ;
- matelas et literie d'une hygiène douteuse, locaux et abords jonchés de débris.

Le découragement des personnels devant une situation dénoncée depuis plusieurs années est compréhensible, alors même qu'existent à côté du dispensaire les locaux laissés à l'abandon d'un nouvel équipement sanitaire jamais achevé, et dont le matériel a été pillé de longue date... De ce fait, médecins et infirmières ne restent que quelques mois, deux ans au mieux et ne demandent surtout pas le renouvellement de leur affectation. Il y a là une situation sanitaire dangereuse pour les populations concernées, indigne s'agissant d'un département français et sur laquelle l'attention a été appelée depuis suffisamment longtemps pour qu'une solution ne soit pas déglagée rapidement ⁽²²⁾.

Le département, pour des raisons financières qui tiennent notamment à la croissance exponentielle de ses charges d'aide sociale sans que ses dotations ne progressent à due concurrence, ne souhaite plus assumer de responsabilités en matière de médecine curative, qui vont au-delà des compétences qui découlent de la loi. Il nous semble donc légitime que l'État reprenne à sa charge ces dépenses, évaluées à 22 MF par les services du conseil général (au compte administratif 1995), quitte à engager une négociation, à laquelle l'exécutif départemental ne s'est pas montré opposé dans son principe, sur les conditions de gestion et

(22) Un décès résultant d'insuffisance de soins est survenu au dispensaire de Cacao en avril 1996. Cet exemple récent, loin d'être isolé, est révélateur d'une situation que les populations considérées acceptent de moins en moins comme une fatalité. Des discussions sont engagées sur le devenir de ces centres de santé entre l'État et le conseil général depuis fin 1994. Un constat partagé par les services de l'État et du département a été adressé aux ministères chargés de l'Outre-Mer et de la Santé par le préfet de la Guyane, fin 1996.

d'entretien des établissements – qui devront, en toute hypothèse, être rénovés, équipés en eau et mis en conformité. La formule suggérée par la DDASS-État d'un rattachement des centres de santé possédant des lits d'hospitalisation aux centres hospitaliers généraux de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni nous paraît une solution intéressante ; elle permettrait, de surcroît, de régler la question de l'approvisionnement pharmaceutique de ces structures, qui fonctionne actuellement tout à fait hors normes. Dans les communes rurales du littoral, accessibles par la route, des mesures d'incitation à l'installation de médecins généralistes libéraux devraient être proposées.

Le règlement de la question, évoquée précédemment, de l'état civil des Français « sans-papiers » permettrait de traiter une partie du financement de cette dépense nouvelle, dans la mesure où ils rempliraient alors les conditions d'une prise en charge par le régime général de sécurité sociale ou par l'aide médicale. Le paiement d'un prix, même symbolique, pour les actes médicaux aura pour vertu d'en revaloriser la portée aux yeux mêmes des bénéficiaires : il n'est pas acceptable, ni pour la puissance publique, ni pour les personnels en cause, d'être considérés comme « taillables et corvéables à merci », simplement parce que leurs prestations sont aujourd'hui gratuites.

Il y a urgence : tous les diagnostics et tous les rapports ont été faits et concluent dans le même sens. Parce que la sécurité sanitaire n'est plus assurée dans un certain nombre de ces centres, une décision de principe s'impose donc à très court terme, assortie d'un calendrier serré de mise en œuvre pour la prise en charge des personnels et la mise aux normes des équipements.

La mise à niveau des équipements de santé nécessite aussi le renforcement urgent, tant qualitatif que quantitatif, des structures d'accueil des toxicomanes. La toxicomanie est, ici comme ailleurs, une des causes importantes de la délinquance ; elle a des conséquences lourdes dans la propagation du sida (la Guyane détient, de ce point de vue, le triste record des départements français), elle contribue à la désagrégation des structures familiales. Or, les places de soin disponibles sont très peu nombreuses, les effectifs hospitaliers à même de les prendre en charge nettement insuffisants, les associations de suivi très faibles et gérées de façon parfois hasardeuse, les politiques de substitution quasi inexistantes : il y a, là aussi, une urgence sociale en même temps que de santé publique à développer ces structures.

Les équipements sportifs et culturels

Le déficit de la Guyane en matière d'équipements sportifs, et ses répercussions sur la pratique sportive, a déjà été évoqué. Un diagnostic précis et des propositions circonstanciées ont été formulées dans un rapport d'avril 1997 de M. François Vigneau, de la mission d'équipement de la Direction des Sports au ministère de la Jeunesse et des Sports. Les conclusions de ce rapport nous paraissent tout à fait devoir être reprises dans une charte du développement. L'insuffisance des équipements

culturels a été également soulignée dans un rapport du Directeur régional des affaires culturelles en date de janvier 1997 : les orientations prioritaires de ce rapport devraient, elles aussi, faire l'objet d'un examen conjoint des services de l'État et de la Région pour le contenu d'une Charte du développement.

Un schéma équilibré d'aménagement du territoire

Une réflexion sur le développement doit aussi être l'occasion d'une mise à plat des enjeux en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit là, bien évidemment, d'une compétence de la région, à travers le SAR (schéma d'aménagement régional). Toutefois, la localisation des équipements à vocation structurante et des infrastructures n'est pas dissociable de leur programmation physique, et le cas échéant, financière. C'est pourquoi il nous semble que le débat public autour d'une charte du développement doit s'accompagner d'une actualisation des orientations régionales en la matière.

On peut définir cinq pôles qui posent chacun des problèmes différents en termes de développement :

- *l'île de Cayenne*, essentiellement confrontée à des enjeux d'aménagement urbain, de politique de la ville, sous tous leurs aspects : logement, résorption de l'habitat insalubre, assainissement, transports urbains, développement économique, activités de loisirs et culturelles, etc. ;
- *le pôle Kourou-Sinnamary*, qui a connu des transformations profondes au cours des années écoulées et bénéficié des principales retombées du plan PHÈDRE (résorption de l'habitat insalubre, développement économique, axes de communication, etc.) ;
- *les communes de l'Ouest* : si Saint-Laurent-du-Maroni a largement bénéficié des actions de politique de la ville engagées depuis quatre ou cinq ans, les autres communes sont en attente de projets de développement qui, au-delà du secteur rizicole de Mana, fixent la population et créent de l'emploi ;
- *l'Est*, tourné vers le Brésil et dont les espoirs immédiats portent sur l'achèvement de la RN 2 entre Régina et Saint-Georges-de-l'Oyapock pour être enfin relié à Cayenne de façon rapide et sûre : une des grandes interrogations demeure toutefois l'incertitude quant aux retombées structurantes de cette liaison routière au plan économique et à ses effets en matière d'immigration ;
- *les communes des deux fleuves et de l'intérieur*, aujourd'hui fortement enclavées du point de vue des transports et des communications (téléphoniques et audiovisuelles), sous-équipées et en même temps soumises à la double pression de la modernité et de l'inégal développement des États voisins. La constitution récente de deux communautés de communes, celle de l'île de Cayenne et celle de l'Ouest guyanais, le projet de création

d'une communauté des communes de l'Est, constituent un atout extrêmement positif pour une réflexion coordonnée d'aménagement du territoire.

Cette réflexion suppose que soient levés un certain nombre de préalables :

- la question foncière ;
- la mise en œuvre du projet de parc national de la forêt guyanaise ;
- la définition d'une réglementation adaptée aux modalités spécifiques du transport fluvial (sécurité, assurances, formation, etc.), en ayant de surcroît conscience que cette réglementation doit, pour éviter les phénomènes de concurrence déloyale, être harmonisée avec celle du Surinam ou du Brésil, dans le cadre des actions de coopération régionale.

La question foncière

Récurrent dans le débat politique et économique guyanais, ce dossier n'a jamais été ni bien traité, ni résolu parce qu'il a toujours véhiculé une ambiguïté fondamentale : l'absence de mise en cause de la légitimité du classement de 90 % du territoire guyanais dans le domaine privé de l'État. Les corrections législatives et réglementaires marginales, apportées à cette situation au cours des dix dernières années, ont toujours reposé sur une hypocrisie : celle qui consistait à considérer que la cession ou la concession gratuite de terres n'étaient légitimes qu'au bénéfice des collectivités locales ou des agriculteurs. Dès lors, de multiples contorsions administratives ou réglementaires⁽²³⁾, favorisées par des textes laissant la porte ouverte à toutes les dérogations sans motivation, ont tenté de faire passer pour des agriculteurs des personnes qui recherchaient simplement, comme n'importe quel citoyen de métropole, la possibilité de disposer de quelques centaines de m² pour y installer un carbet et y faire pousser quelques arbres fruitiers...

Le résultat de cette situation, considéré aujourd'hui, est affligeant :

- plus de 2 300 dossiers de demande d'attribution de terres sont actuellement (mai 1997) en instance auprès des services fiscaux : 70 % de ces dossiers concernent des urbains, habitant l'île de Cayenne, Kourou ou Saint-Laurent, et qui souhaitent obtenir un terrain en périphérie ; certaines demandes sont en instance depuis dix ans !
- pendant ce temps, les « vrais » agriculteurs ne parviennent pas à se voir attribuer des terres, compte tenu de l'engorgement de l'administration et de la commission chargée de donner un avis au préfet : 15 % des dossiers en instance concernent des H'mongs de Cacao et de Javouhey présentant

(23) Ainsi trouve-t-on un « protocole d'accord » signé en septembre 1991 entre le représentant de l'État, le maire de la commune de Matoury, la profession agricole et des associations revendiquant l'occupation de terres, afin de régler un problème ponctuel d'ordre public sur deux parcelles cadastrales de Matoury, et dont une annexe précise joliment : « Les parties sont d'accord pour étendre les termes du protocole d'accord arrêté ce jour pour la commune de Matoury aux autres communes du département. »

des demandes sur leurs communes, et les installations nouvelles ne représentent guère plus de trois à cinq cas par an ;

– les candidats à l'attribution, obligés de se déclarer « pluri-actifs » pour être artificiellement rattachés à la catégorie des agriculteurs, se voient imposer des stages de 40 heures de formation générale agricole, à la fois coûteux et, pour ce qui les concerne, parfaitement inutiles ;

– des terres sont occupées illégalement et squattées, parfois à l'instigation des édiles lassés de se voir reprocher leur impuissance à faire aboutir les demandes : sous la pression, ces terrains sont, même sommairement, viabilisés et équipés, sans qu'il soit possible – compte tenu de l'absence de droits et titres – de mettre les frais d'aménagement à la charge des utilisateurs ; cette situation d'illégalité reconnue n'empêche pas des ventes ou locations occultes...

– les administrations locales se sentent, soit non concernées, soit ballotées entre des impératifs contradictoires : la direction des services fiscaux est, en outre, tout à fait insuffisamment équipée au plan informatique pour traiter convenablement l'ensemble de ces dossiers.

L'État est donc, en toute hypothèse, perdant ⁽²⁴⁾ sur le plan à la fois des principes et des réalités, l'insatisfaction croît au rythme du nombre de nouveaux dossiers déposés chaque année (environ 400 depuis 1996 contre 100 au début des années 1990) et la prolongation de cette situation injustifiable et incompréhensible est l'un des meilleurs ferments des thèses des mouvements indépendantistes, évidemment fort actifs dans les occupations de terres.

Il est donc plus que temps de rompre avec cette logique pour régler enfin la question foncière en Guyane. Il s'agit d'une réforme fondamentale et au demeurant sans aucune incidence pour les finances publiques. À cet effet, nous proposons que l'ordonnance foncière prévue dans le projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer (DDOM) soit complétée pour autoriser la concession à titre gracieux de parcelles de terre d'une superficie qui ne soit pas supérieure à un hectare ⁽²⁵⁾ à toute personne qui en ferait la demande, quel que soit l'usage privatif que cette personne veuille en faire, dès lors que cette demande est compatible avec les documents d'aménagement communaux et régionaux ⁽²⁶⁾.

(24) Le domaine privé de l'État n'est pas, contrairement au domaine public, exonéré d'impôts et taxes, en particulier lorsqu'il est productif de revenus. Il serait intéressant d'imaginer la charge que représenterait pour les finances publiques l'assujettissement des quelques 85 000 km² de ce domaine privé à la taxe foncière des communes, du département et de la région...

(25) Actuellement, la superficie de base attribuée aux personnes réputées « pluri-actives » est de 2 hectares, puisqu'il faut bien que ce statut ait une apparence de relation avec l'agriculture... Lorsque la demande correspond à un besoin de nature ou de loisirs, c'est probablement une superficie trop importante. Une modulation devrait pouvoir être proposée en fonction des demandes, des besoins et des communes.

(26) Toutes les communes de Guyane – sauf celle de Montsinéry-Tonegrande – disposant d'un plan d'occupation des sols ou d'une carte communale, il suffirait de prévoir une disposition précisant que, pour l'application de ces concessions domaniales, la carte communale est opposable aux tiers dans des conditions énoncées par décret.

Afin d'éviter toute spéculation et tout enrichissement sans cause, il conviendrait de prévoir que ces parcelles ne sont transmissibles qu'aux héritiers en ligne directe ; mais on pourrait aussi imaginer, pour les personnes souhaitant acquérir ces terres, une formule de bail en location-accession, permettant une revente au bout de vingt ou trente ans. Les frais de viabilisation et d'équipement de ces terres seraient, en revanche, mis dès le premier franc à la charge du bénéficiaire (27).

Donner satisfaction à l'ensemble des demandes actuellement déposées représenterait un maximum de 3 000 hectares, à comparer aux 85 000 km² du domaine privé de l'État. Compte tenu du travail d'inventaire cartographique et des informations rassemblées dans le cadre de la mission de préfiguration de l'EPAG (Établissement public d'aménagement de la Guyane), on peut estimer à moins d'un an les délais nécessaires à l'écoulement du stock de demandes en instance. Pour ce faire, il serait d'ailleurs judicieux de confier à l'EPAG la mission de préparer les actes administratifs de concession, les services fiscaux n'intervenant *in fine* que pour la fixation du bail en cas de location-accession, et pour la signature des actes. Le règlement de ce dossier représenterait incontestablement, dans l'ordre symbolique et social, une avancée considérable aux yeux des Guyanais.

Dans le même ordre d'idées, il est proposé, avant sa constitution définitive, d'apporter deux modifications au décret constitutif de l'EPAG :

- d'une part, pour prévoir la représentation de plein droit de la chambre d'agriculture au conseil d'administration : il est paradoxal, alors même qu'en l'état actuel des textes l'attribution individuelle des terres est censée être réservée à des agriculteurs, que l'organisme consulaire qui les représente ait été écarté du conseil d'administration ; même si les textes sont modifiés dans l'esprit qui est proposé ci-dessus, cette représentation est souhaitable pour veiller à ce que, dans chaque commune, les terres ayant la valeur agronomique la plus propice à l'agriculture soient préservées d'autres usages ; parallèlement, il conviendrait de prévoir, dans les commissions d'attribution et d'aménagement, la présence du maire de la commune concernée, en fonction des dossiers évoqués ;
- d'autre part, pour déléguer à l'EPAG la préparation des actes administratifs nécessaires aux opérations de cession et de concession.

La mise en place, désormais attendue après avoir été accueillie avec méfiance par les responsables guyanais, de cet organisme a déjà été retardée depuis plusieurs mois. Ces délais n'ont toutefois pas été du temps perdu dans la mesure où le travail préparatoire réalisé par la mission de P.-Y. Perrot est d'une grande qualité, rassemble des informations indispensables à toute action d'aménagement, et envisage des orientations dont beaucoup ont déjà recueilli l'assentiment des élus locaux. Il nous semble qu'il vaut mieux prendre un mois de plus pour modifier le décret en

(27) Dans son rapport de préfiguration sur la constitution de l'EPAG, P.-Y. Perrot évalue entre 11 et 20 F/m², selon la taille des parcelles, ce coût d'aménagement, soit environ 120 KF pour une parcelle de 6 000 m² et 275 KF pour une parcelle de 2,5 ha.

question, si cela peut permettre d'aboutir ainsi à un organisme dont la configuration satisfera toutes les parties en cause.

La question du parc national

Ce projet, latent depuis de nombreuses années, a été formalisé en 1992, à la veille de la conférence de Rio, par un protocole d'accord signé entre l'État (ministères de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Pêche, de l'Outre-Mer) et les conseils régional et général de Guyane, prévoyant la création d'une mission d'étude financée entièrement par l'État, et d'un comité de pilotage associant élus locaux, fonctionnaires et personnalités scientifiques. En dépit de ce protocole, le projet s'est heurté à de nombreuses réticences, implicites ou explicites, apparaissant une fois de plus davantage comme une réalisation imposée par l'État à la Guyane que comme une demande locale, liées aussi aux imprécisions quant aux priorités de ce parc : protection de la faune et de la flore de la forêt tropicale ou protection des populations menacées dans leurs modes de vie traditionnels par la pression mal maîtrisée de la modernité, ou encore quant à l'adéquation de l'outil réglementaire proposé aux buts affichés et à la situation actuelle.

Les travaux préparatoires, entamés peut-être de façon précipitée par une réflexion sur les limites du parc, avant que les préalables qui viennent d'être rappelés aient été levés, ont toutefois permis, notamment à la suite de missions approfondies menées depuis l'été 1996 auprès des populations du fleuve, de dégager une problématique plus favorable : une plus grande appropriation du projet par les autorités locales, une prise de conscience par les responsables des communautés amérindiennes et noirs-marrons de ce que le parc pouvait aussi représenter un outil de protection contre l'exploitation abusive des ressources de la forêt et du sous-sol, et de régulation face à une évolution de leurs modes de vie (sédentarisation progressive, qui pose le problème de la chasse et de la culture sur abattis), favorisant ce que des scientifiques ont dénommé leur « libre cheminement vers la modernité ».

Cette évolution des états d'esprit devrait être mise à profit pour qu'une prochaine réunion du comité de pilotage – qui ne s'est pas réuni depuis décembre 1995 –, permette de valider une nouvelle démarche de concertation et d'expérimentation, et un questionnement précis sur des questions essentielles (le parc et l'exploitation aurifère, l'évolution des modes de vie traditionnels autour de la chasse et de la gestion d'une agriculture moins nomade, la place du tourisme et de l'écodéveloppement). Parallèlement, la mise en place d'actions concrètes touchant à la protection sanitaire, à l'alimentation en eau potable, à la gestion des cultures sur abattis peut contribuer à montrer que la structure « parc national » peut avoir une dimension de partenariat efficace pour la vie quotidienne des populations. Une fois cette dynamique relancée, la question des délimitations du parc et de l'adaptation de l'outil juridique proposé pourra être abordée de façon plus dépassionnée et sans *a priori*.

Il nous paraît donc important que les ministères concernés prennent rapidement position sur cette problématique, pour asseoir sur des bases mieux négociées les travaux du prochain comité de pilotage et pour afficher des orientations stables qui déterminent les travaux de la mission préparatoire.

Les « grands » projets ?

Nous souhaitons seulement, dans le cadre de ce rapport, appeler l'attention sur deux « grands projets » qui nous ont été présentés et qui ne sont pas sans incidences en termes d'aménagement du territoire.

Le premier concerne la création de routes ou pistes « pénétrantes » pour la liaison entre le littoral et Saül puis Maripasoula, voire pour des liaisons Camopi-Maripasoula ; trois arguments sont avancés à l'appui de ces projets : la nécessité de désenclaver les communes de l'intérieur, la volonté de faciliter l'exploitation forestière et aurifère, le souci d'assurer un plan de charge satisfaisant au secteur du BTP pour les années à venir. Si l'effet de ce projet est incontestable du point de vue de ce dernier argument, qui semble bien d'ailleurs être la motivation première de ses promoteurs, rien n'est moins sûr en ce qui concerne les deux premières raisons invoquées.

En effet, l'histoire de l'humanité, aussi loin que remonte la mémoire des hommes, se confond avec celle de l'exode rural et avec le développement urbain. Ce qui, vu de la ville, apparaît comme une « pénétrante » vers l'intérieur fonctionne très souvent, vu de l'autre côté, comme une pompe aspirante. Le risque existe fortement que de telles liaisons routières, loin de fonctionner comme des outils d'aménagement du territoire, ne contribuent à vider un peu plus les communes de l'intérieur de leur population. Elles peuvent aussi constituer un maillage favorisant le développement de l'immigration irrégulière. En tous cas, il nous semble que cette réflexion doit être conduite par les autorités guyanaises, au-delà des préoccupations à court terme d'un secteur économique au demeurant très important.

Deuxièmement, si l'exploitation forestière ou aurifère nécessite, en effet, pour être économiquement viable, des moyens d'accès et de dégagement, il importe de mener une réflexion approfondie sur les effets induits d'une liaison routière. D'autres pays, en Afrique par exemple, ont expérimenté les retombées négatives (déforestation sauvage, installations anarchiques) de pistes au départ conçues simplement pour faciliter les débouchés d'un secteur économique. Indépendamment des considérations déjà évoquées pour ce qui concerne l'exploitation aurifère (*cf. supra*), il nous semblerait judicieux d'expertiser l'intérêt économique et la faisabilité pratique d'autres modes de liaison, en particulier ferroviaire, qui seraient tout autant susceptibles de contribuer au développement du secteur des travaux publics, mais qui permettraient incontestablement une meilleure maîtrise des conséquences en termes d'aménagement du territoire.

Une esquisse de schéma d'aménagement du territoire, présentée par la direction départementale de l'Équipement dans le cadre des États généraux du développement réel et durable, nous paraît avoir le mérite de partir d'une analyse multimodale en termes de transports et de liaisons, pour nourrir un débat qui prenne en compte cette problématique (cf. annexe 3).

Plusieurs de nos interlocuteurs ont également appelé l'attention de la mission sur le projet d'implantation d'un complexe agro-industriel de culture et de production de sucre de canne et de mélasse dans l'Ouest guyanais, sur une vaste zone de savanes comprises entre Sinnamary et Iracoubo. Ce projet a déjà fait l'objet d'études techniques, agronomiques et financières depuis deux ans et, actuellement, des pépinières expérimentales ont été réalisées pour évaluer les conditions pédologiques et agronomiques d'une telle exploitation.

Le dossier qui nous a été communiqué présente incontestablement des aspects séduisants : l'intégration complète de la culture et de la récolte, appuyée sur une mécanisation poussée du fait de l'implantation projetée sur 5 000 hectares de savanes vierges, élimine évidemment certains des handicaps majeurs de l'exploitation traditionnelle, telle qu'on la connaît aux Antilles ou à la Réunion. Il semble, en outre, disposer d'appuis financiers importants et de relais européens réputés pour la commercialisation du sucre roux. Plusieurs interrogations décisives subsistent toutefois :

- d'une part, au plan agronomique, sur la production à l'hectare et la richesse en sucre de la canne : les objectifs envisagés à terme, de 95 tonnes/ha et d'une richesse de 12 %, et nécessaires à l'équilibre économique du projet, sont extrêmement ambitieux, tant au regard des résultats obtenus dans les pays voisins (Surinam, Guyana) que des premiers tests expérimentaux ; quoiqu'il en soit, ce n'est qu'au terme de la période fixée par les promoteurs du projet (fin 1998) qu'un jugement global pourra être porté sur cette question ;
- ensuite, une étude d'impact approfondie est nécessaire, compte tenu de l'ampleur des bouleversements du système hydrographique du secteur que la mise en place des réseaux d'irrigation apportera, pour évaluer les conséquences sur l'environnement et l'intégrité de la nappe phréatique (secteur naturel de la crique Yiyi) ;
- en troisième lieu, la rentabilité économique du projet repose sur un chiffrage des investissements jugé très optimiste par certains experts : ces évaluations devraient être affinées et précisées dans le courant de l'année 1998 ; de la même façon, les aides publiques envisagées dans le projet n'ont fait à ce stade l'objet d'aucun engagement formel de la part de l'État ou des collectivités intéressées ;
- enfin et surtout, l'ensemble de la logique financière du projet repose sur la possibilité d'affecter à la Guyane des quotas de production sucrière actuellement inemployés par les producteurs antillais : la faisabilité juridique, et surtout politique, d'un tel transfert est rien moins qu'assurée à ce jour.

Il nous semble toutefois, compte tenu des sommes importantes, tant publiques que privées, déjà engagées dans les études de ce projet, qu'il est essentiel que les pouvoirs publics se prononcent rapidement sur la possibilité effective d'un transfert de ces quotas sucriers, dans l'hypothèse où les études agronomiques et industrielles concluraient positivement à la faisabilité de l'opération. Dans l'affirmative, ce serait incontestablement une réalisation très porteuse pour le développement d'un pôle agro-alimentaire dans l'Ouest guyanais. Au cas où le transfert de quotas sucriers serait jugé impossible, il nous paraît préférable de l'indiquer dès maintenant plutôt que de laisser prospérer des espérances qui déboucheraient – une fois de plus – sur des désillusions.

Une politique de peuplement maîtrisée

Enfin, toute logique de développement suppose une maîtrise la plus solide possible des flux migratoires. Nous ne reviendrons pas sur les conséquences en termes économiques, sociaux et culturels de l'immigration irrégulière, telles que nous les avons analysées ci-dessus. Mais l'immigration régulière elle-même, pour qu'un processus d'intégration à la société guyanaise – nécessairement lent – puisse s'opérer, doit s'inscrire dans un cadre de régulation du peuplement de la Guyane, dont les principaux responsables conviennent qu'il n'est pas réaliste de le restreindre, mais en insistant pour que ce ne soit plus à un rythme aussi problématique que ces dernières années. S'agissant d'une fonction régaliennne, c'est donc bien la capacité de l'État à répondre aux enjeux du développement de la Guyane qui est ici en question.

Disons-le tout net : cette question de l'immigration irrégulière massive en Guyane, dont il faut rappeler qu'elle représente, selon les estimations des services préfectoraux, 30 % de la population totale du département, a été mal traitée depuis une dizaine d'années, parce que le même mot *immigration*, et les mêmes outils législatifs et réglementaires ont été appliqués à trois phénomènes de nature totalement différente :

- il y a, d'une part, le cas des travailleurs, le plus souvent brésiliens, venus pour des contrats limités dans le temps, dans le secteur du BTP, de l'orpaillage ou des travaux forestiers, qui n'ont aucune intention de s'établir en Guyane et qui, le plus souvent, repartent chez eux une fois leur contrat achevé et leur pécule amassé ;
- il y a, ensuite, l'immigration plus classique, de type économique, de travailleurs ou de familles qui fuient les difficultés économiques de leur pays, qu'il s'agisse d'Haïti, du Guyana, du Surinam ou du Brésil, et qui viennent s'installer principalement dans les secteurs d'habitat précaire de Kourou ou de l'île de Cayenne ;
- enfin, il y a les populations des deux fleuves, habituées depuis des siècles à les considérer comme des axes de communication et qu'aucune logique administrative ne conduira à les considérer comme des frontières,

et qui vivent alternativement d'un côté ou de l'autre, au gré des abattis, des opportunités d'installation, voire d'accueil des enfants dans les structures scolaires ou sanitaires.

Les services de police et de gendarmerie font volontiers état de statistiques impressionnantes de reconduites à leur frontière et de refoulements : 10 565 en 1993, 11 168 en 1994, 11 303 en 1995, 9 502 en 1996 – ce qui constitue le record absolu de tous les départements français, et de loin ! En réalité, quand on analyse ces chiffres de plus près, on constate que 62 % en 1994, 69 % en 1995, 72 % en 1996 de ces reconduites et refoulements concernent des Surinamais. D'autre part, 66 % de ces reconduites en 1995 et 68 % en 1996 concernent la compagnie de gendarmerie de Saint-Laurent-du-Maroni. Le croisement de ces trois indicateurs montre à l'évidence que les services déploient une activité considérable, mobilisent un temps et des moyens très importants pour un résultat insignifiant du point de la lutte effective contre l'immigration clandestine, dans la mesure où plus de 50 % des personnes reconduites ou refoulées n'avaient pas vocation à s'installer durablement en Guyane, mais perpétuaient simplement les traditions ancestrales des gens du fleuve, qui se considèrent également chez eux sur l'une ou l'autre rive.

Nous pensons qu'il est donc indispensable, pour mieux utiliser les moyens importants affectés par l'État en Guyane à la surveillance des frontières et au contrôle de l'immigration, de redéfinir les objectifs et de modifier la législation en conséquence :

– nous proposons, pour les populations du fleuve, qu'il s'agisse de l'Oyapock ou du Maroni, qui veulent simplement pouvoir aller et venir librement de part et d'autre, de remplacer les procédures actuelles (l'obligation de visa) par une carte de circulation transfrontalière, valable uniquement pour une liste de communes riveraines limitativement énumérées et pour une durée limitée dans le temps (quinze jours maximum), et ne donnant droit ni à l'installation, ni au travail, ni à la scolarisation des enfants, ni aux prestations sanitaires et sociales. Pour circuler au-delà de ces communes limitrophes du fleuve, c'est la procédure ordinaire en matière d'admission au séjour qui continuerait d'être exigée. Ces cartes transfrontalières, qui pourraient être délivrées par les postes de la douane et de la DDCILEC de Saint-Laurent-du-Maroni et de Saint-Georges-de-l'Oyapock, ouverts 24 h/24, devraient conduire à alléger très sensiblement les procédures aujourd'hui effectuées par la police et la gendarmerie en matière de reconduites et de refoulements, et permettre ainsi un redéploiement de leurs moyens. Nous ne méconnaissons pas les objections juridiques, notamment d'ordre constitutionnel⁽²⁸⁾, qui pourraient être

(28) Il s'agit bien, à travers cette proposition, de supprimer la procédure du visa, théoriquement obligatoire et en pratique fort peu respectée, pour la circulation dans les communes transfrontalières. Le visa dit « touristique » ne s'accompagne d'aucune obligation, pour l'État visité, en matière de prestations sociales, de regroupement familial, ou de fréquentation scolaire. *A contrario*, il ne nous semble pas que le fait d'instituer des procédures d'entrée différentes pour les étrangers, en fonction de la localité du territoire où ils souhaitent se rendre, contrevienne à des principes constitutionnels ou aux engagements internationaux de la France.

opposées à cette proposition : nous pensons que celles-ci ne sont pas insurmontables, dès lors que cette carte se substituerait, pour certaines localités et pour une durée à déterminer, à la procédure du visa « touristique », et en considérant que des procédures analogues existent déjà entre l'Argentine et le Brésil, à la satisfaction, semble-t-il, des deux États considérés ;

– en ce qui concerne les salariés, à la recherche d'un contrat de durée limitée et sans intention ni de s'installer, ni de rechercher un regroupement familial, il faut bien considérer que, quels que soient les efforts accomplis en matière de reconquête du marché de l'emploi intérieur (*cf. supra*), la Guyane aura encore besoin, pendant un certain nombre d'années, de recourir à une main d'œuvre étrangère, faute de trouver sur place les personnes ayant les qualifications appropriées. Nous proposons de renforcer les moyens de l'Office des migrations internationales, en particulier au Brésil, pour mettre en œuvre des conventions du type de celles utilisées dans le Sud-Ouest de la France pour les saisonniers agricoles : à partir de contrats de travail négociés à l'étranger, ou de profils de poste pour lesquels l'OMI assure un rôle d'organisme de recrutement, l'Office négocie les contrats, assure le transport, vérifie les conditions d'hébergement et, une fois la mission terminée, veille au rapatriement du salarié dans son pays d'origine, où il lui verse son solde de tout compte. Afin de rendre cette procédure plus incitative pour les employeurs, nous suggérons de supprimer les frais de dossier pour les introductions de salariés étrangers et d'autorisations provisoires de travail, et en contrepartie, de doubler le montant de la contribution spéciale en cas d'infraction à la législation sur l'emploi de main-d'œuvre irrégulière. Parallèlement, nous proposons de faire de la lutte contre l'emploi clandestin une des priorités de l'action de la justice dans le département de la Guyane (*cf. infra*).

En ce qui concerne l'immigration de type plus classique, d'inspiration économique, nous considérons que c'est la législation nationale qui doit s'appliquer. Nous rappellerons simplement pour mémoire que la définition d'une politique de peuplement suppose un effort particulier d'intégration, en particulier au niveau de l'école. Les caractéristiques physiques de la Guyane rendent illusoire, plus encore qu'ailleurs, toute idée d'une frontière hermétique : le maintien d'une politique soutenue et active de lutte contre l'immigration irrégulière reste donc, quoi qu'il advienne, une nécessité. Les propositions ci-dessus visent simplement à mieux ajuster les moyens déjà considérables mis en œuvre aujourd'hui, mais avec une efficacité plus apparente que réelle, aux objectifs recherchés : d'où l'idée de mettre l'accent sur la lutte contre l'emploi de main d'œuvre irrégulière et de dégager les services concernés d'opérations parfaitement inutiles de reconduites à la frontière pour les populations transfrontalières.

Propositions institutionnelles

Une action soutenue de coopération régionale

Ce qui vient d'être dit en matière de lutte contre l'immigration clandestine suffit à justifier l'idée selon laquelle la Guyane ne se développera pas seule. Territoire développé, malgré ses retards, au voisinage immédiat du Tiers-Monde, la Guyane conserve un formidable pouvoir d'attractivité pour les populations déshéritées de l'État brésilien d'Amapa ou du Surinam. Initiée en 1990 dans un cadre – ainsi qu'il a été dit – probablement inadapté (celui du bassin caribéen et du plateau des Guyanes), la coopération régionale doit être relancée autour d'objectifs clairement définis, poursuivie de façon soutenue avec des moyens humains et financiers appropriés et conduite avec le souci d'une pleine implication des autorités locales guyanaises. Les entretiens qu'a eus la mission avec le consul général du Brésil et le vice-consul du Surinam à Cayenne, ainsi que les 1^{res} consultations franco-brésiliennes de coopération transfrontalière, qui se sont déroulées à Brasilia les 17 et 18 septembre 1997, ont confirmé qu'il s'agissait d'une préoccupation partagée par l'ensemble des voisins de la Guyane française.

La coopération régionale ne jouera pas pleinement son rôle intégrateur de la Guyane dans son environnement naturel sans un renforcement des moyens humains, du moins en ce qui concerne l'État. La mise en place, voici quelques mois, par le préfet de la Guyane et les autorités surinamaises, d'un secrétariat permanent destiné à régler les questions d'intérêt commun, tout comme le groupe de travail Guyane française-État d'Amapa vont dans ce sens. Encore convient-il de faire observer qu'ils ont été constitués à moyens constants, du point de vue des services préfectoraux, alors que ceux-ci ont déjà particulièrement besoin d'être renforcés. Dans le même ordre d'idées, la France est intervenue pour contribuer à l'amélioration des locaux et des équipements de l'hôpital d'Albina, en face de Saint-Laurent-du-Maroni, et des médecins de l'hôpital de Saint-Laurent doivent y effectuer des vacations.

Sans développer ici tous les aspects qui devraient être couverts par la coopération régionale, nous voudrions insister sur cinq domaines qui nous semblent essentiels :

- la définition de réglementations communes en matière de transports fluviaux et d'orpaillage et l'organisation de contrôles communs sur les fleuves ;
- la coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le crime organisé, les trafics de stupéfiants et de marchandises, l'immigration illégale ;
- l'aide au développement des équipements scolaires pour les populations riveraines des fleuves, tant du côté brésilien que du côté surinamais ; à cet égard, la réduction du FIC (Fonds interministériel de coopération) à sa plus simple expression nous paraît une mesure regrettable et à courte vue : du simple point de vue de l'efficacité des dépenses publiques, il est infiniment préférable pour la France d'aider à équiper des écoles dans les États voisins plutôt que multiplier les classes dans les communes de l'intérieur, avec toutes les difficultés d'intégration scolaire qui en découlent ;
- le développement des équipements et infrastructures : projet d'interconnexion des réseaux électriques des trois Guyane, projet d'équipement énergétique (photovoltaïque et hydroélectricité) avec le Brésil, projet d'ouverture d'une antenne de télé-médecine entre l'hôpital de Cayenne et Macapa (avec relais à Oyapock) ;
- enfin, la régularité et la qualité des liaisons aériennes, sans lesquelles le développement des échanges touristiques et économiques restera un vœu pieux : indépendamment de la convention avec le Surinam sur les droits de trafic, devenue caduque en 1996 et non réitérée à ce jour, l'enjeu essentiel consiste à identifier des opérateurs français susceptibles de s'associer avec des partenaires brésiliens et surinamais. La suggestion, qui a été faite auprès de la mission, de chercher à intéresser à une *joint-venture* de ce type les compagnies régionales des Antilles nous paraîtrait devoir être approfondie par la direction générale de l'aviation civile.

Refonder le pacte républicain

Une loi applicable pour être appliquée

Le présent rapport a souligné à plusieurs reprises, dans sa première partie, les difficultés et les désordres qui résultaient de l'impossibilité matérielle d'appliquer, à la lettre et même dans leur esprit, toutes les lois de la République rendues applicables à la Guyane. Le temps n'est plus où toute proposition de changement institutionnel s'identifiait *ipso facto* aux thèses séparatistes, et nous considérons donc qu'il ne doit plus y avoir d'interdit intellectuel ou politique à aborder cette question. Partout outre-mer, des personnalités de tous les horizons politiques, parfaitement attachées à l'appartenance à la République, estiment que le système actuel des deux assemblées dans le cadre de régions monodépartementales n'est ni le plus efficace, ni le plus vertueux.

De même, la question, un temps formulée avec insistance, de savoir s'il convenait prioritairement de relever les défis du développement économique ou de s'attacher à des modifications statutaires, nous semble dépassée : le constat est désormais fait qu'un cadre juridique imparfait peut être, en lui-même, un frein au développement économique. Cinquante ans après la loi de départementalisation des quatre « vieilles » colonies de 1946, il apparaît, en effet, que l'assimilation législative pure et simple, qui a représenté tout au long de cette période un facteur irremplaçable de progrès, devient désormais une source de blocages.

Un exemple, revenu souvent chez différents interlocuteurs, concerne la création des « zones franches urbaines » (ZFU), dans le cadre de la loi du 14 novembre 1996 dite « pacte de relance pour la ville » : ce dispositif a été conçu pour les quartiers des banlieues métropolitaines où l'une des priorités était de faire revenir des commerces ou des entreprises. Pour des raisons qui relèvent principalement de l'affichage politique, il a été étendu outre-mer où les problèmes rencontrés sont d'une nature très différente. Les résultats sont très contrastés :

– à Saint-Laurent-du-Maroni, où l'ensemble de la ville est classée en ZFU, la mesure est bien acceptée et ne pose aucun problème : cela revient à instaurer une exemption fiscale généralisée pour le chef-lieu de l'Ouest guyanais ;

– à Cayenne, en revanche, le découpage fait l'objet de multiples critiques dont nombre paraissent justifiées : l'absence de pilotage de l'opération ⁽²⁹⁾ depuis sa création a conduit des entreprises, ou des professions libérales, à quitter certains quartiers pour s'installer en ZFU, sans créer un seul emploi nouveau, mais en provoquant des distortions de concurrence de plus en plus mal supportées par les autres socioprofessionnels ⁽³⁰⁾ ; la zone artisanale lancée, il y a peu d'années, à l'initiative de la chambre des métiers n'étant pas incluse dans le périmètre de la ZFU, elle a été désertée et son équilibre de gestion s'en trouve grandement fragilisé.

Pour autant, il semble aujourd'hui difficile de revenir sur ce dispositif, à la fois pour des raisons communautaires et d'engagement de l'État vis-à-vis des contribuables : tout au plus devrait envisager de redéfinir le périmètre de la ZFU de Cayenne, pour en corriger les anomalies les plus criantes, et de faire jouer au comité d'orientation et de surveillance son véritable rôle pour prévenir les abus. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'un exemple parmi d'autres des mesures complètement inadéquates auxquelles conduit une démarche d'assimilation législative sans le moindre souci d'adaptation aux réalités locales.

Pour autant, nous ne considérons pas qu'il entre dans le cadre de cette mission d'avancer des hypothèses en matière institutionnelle : nos interlocuteurs, soit en fonction de leurs orientations politiques, soit

(29) La première réunion du comité d'orientation et de surveillance a eu lieu début octobre 1997.

(30) Ce type d'observation n'est pas propre à la Guyane. Des critiques analogues ont été exprimées en Guadeloupe.

de leur expérience professionnelle, ont bien entendu avancé leurs propres solutions, de l'Assemblée unique à la bidépartementalisation ⁽³¹⁾.

Nous voulons toutefois insister sur un constat partagé unanimement, à savoir que les marges d'adaptation de la législation acceptées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel sont trop étroites pour prendre véritablement en compte toute la diversité des réalités ultramarines. Dès lors, ou bien il est possible de réviser les articles 72 et 73 de la Constitution afin qu'une nouvelle rédaction élargisse les possibilités d'adaptation de la législation nationale, de façon différenciée pour chacun des départements d'outre-mer, ou bien inéluctablement la question de sortir des contraintes du cadre départemental sera posée avec chaque jour plus d'acuité. Nous recommandons au Gouvernement de se saisir lui-même de ce débat, sans tabou, en proposant une méthode et un calendrier pour dégager une solution et relever ce défi.

Réorganiser l'administration, r[é]assurer la justice

Nous avons souligné, dans la première partie de ce rapport, à quel point la demande d'une restauration de l'État de droit, dans toutes ses dimensions, était forte de la part de, pratiquement, toutes les composantes de la société guyanaise. Répondre à cette attente implique en premier lieu un très net renforcement de la présence et des moyens de l'administration d'État :

– il faut tout d'abord installer en Guyane tous les services à dimension régionale ⁽³²⁾ aujourd'hui localisés aux Antilles... ou en métropole : pour des raisons à la fois pratiques et psychologiques, cette dépendance de la Guyane à l'égard des Antilles n'est plus admise ; un délai maximum de deux ans devrait être donné à chaque administration, civile et militaire, pour la mise en place effective de ses services régionaux ; à l'inverse, les quelques services régionaux qui traitent, à partir de la Guyane, les affaires antillaises devraient être redimensionnés et les moyens correspondants affectés en Martinique et en Guadeloupe ;

(31) Pour ce qui concerne la Guyane, il est en tout cas certain que si les communes du littoral ont atteint un niveau de développement parfaitement compatible avec le cadre juridique de la départementalisation, même si celui-ci devait être révisé, il n'en est nullement de même pour les communes de l'intérieur. C'est une fiction juridique, même pas commode et en tout cas le plus souvent inéquitable, que de prétendre que ces communes ont les capacités économiques et humaines d'être des communes de plein exercice. L'impossibilité d'y appliquer concrètement les normes juridiques qui sont censées régir leur fonctionnement aboutit à en faire *de facto* des zones de non-droit. Leur regroupement dans une collectivité territoriale à statut particulier serait, à cet égard, une solution infiniment préférable.

(32) À l'exception de l'Université, dont chacun reconnaît que la Guyane constitue aujourd'hui un vivier trop étroit pour accueillir une université de plein exercice et qu'il n'y a donc pas d'autres solutions que de maintenir une université multipolaire, en veillant toutefois à une équitable répartition des moyens et des disciplines enseignées, l'équité ne se mesurant pas nécessairement à la toise des effectifs inscrits dans chaque pôle...

– compte tenu de cette option, et la dimension régionale de chacun des services ne justifiant pas nécessairement des effectifs pléthoriques, il est nécessaire de constituer des pôles de compétences, permettant d'assurer une taille critique minimale aux services régionaux qui ne pourraient pas s'appuyer sur une structure départementale, à l'exemple de ce qui existe déjà pour le tourisme et l'artisanat qui ont en commun un même délégué régional ⁽³³⁾.

En revanche, certains services, notoirement sous-dimensionnés à l'heure actuelle, devraient faire l'objet d'un renforcement à très brefs délais ; c'est le cas notamment, ainsi que nous l'avons déjà signalé :

- du secrétaire général pour les affaires économiques et régionales, aujourd'hui dépourvu de tout collaborateur immédiat, ce qui rend particulièrement aléatoires les réflexions nécessaires sur le développement économique et social de la Guyane ;
- de la trésorerie générale, dont les délais de mandatement, aujourd'hui supérieurs à deux mois en moyenne, pénalisent lourdement l'activité d'entreprises déjà fragiles ;
- de la direction départementale du travail et de l'emploi, notamment pour tout ce qui concerne la lutte contre l'emploi irrégulier et la connaissance statistique du marché du travail.

Il s'agit là du rappel des priorités les plus urgentes, qui ne sont pas exclusives d'autres affectations supplémentaires lorsque les chefs de service en ont formulé la demande.

Pour ce qui concerne les moyens liés à l'ordre public, trois mesures nous paraissent prioritaires :

- la création d'une compagnie départementale d'intervention à Cayenne, afin que le maintien de l'ordre public ne soit plus assuré uniquement par des unités de gendarmerie mobile : cette CDI pourrait, d'autre part, jouer un rôle utile de sécurisation des quartiers urbains des plus difficiles ;
- l'instauration d'une politique d'îlotage, en s'appuyant sur les « emplois-jeunes » qui doivent être créés dans le domaine de la sécurité, afin de rétablir une police de dissuasion et de proximité ;
- enfin, en zone de gendarmerie, le renforcement des brigades des communes isolées, autrement que par des détachements provisoires de gendarmerie mobile, nous paraît indispensable pour l'affirmation de la présence de l'État.

Ce renforcement quantitatif doit s'accompagner d'une réflexion sur les conditions d'affectation des fonctionnaires en Guyane : pour des raisons tenant à la population du département, il s'agit souvent, dans la plupart des administrations, d'un premier poste de responsabilité, là où une certaine expérience, en particulier de l'outre-mer, serait souvent la bienvenue ; d'autre part, les responsables guyanais, unanimement, reprochent aux fonctionnaires métropolitains d'être « de passage », c'est-à-dire d'avoir une durée de séjour trop brève pour s'impliquer véritable-

(33) Encore faudrait-il qu'il ne se retrouve pas, ainsi qu'il a été dit, seul avec une secrétaire.

ment dans des projets ou des réalisations qui s'inscrivent nécessairement dans la continuité : il serait souhaitable que les fonctionnaires candidats à une affectation en Guyane soient informés que, sauf circonstances exceptionnelles, c'est pour une durée d'au moins trois ou quatre ans, en veillant par ailleurs à ce qu'un séjour administratif réussi dans ce département constitue un facteur d'accélération de carrière professionnelle, et non pas, comme c'est souvent le cas, un palier voisin de l'oubli... Enfin, il n'est plus acceptable que des fonctionnaires, de quelque niveau hiérarchique que ce soit, soient affectés en Guyane, surtout s'il s'agit d'un poste dans les communes de l'intérieur, sans avoir bénéficié d'une information préalable à la fois sur les réalités physiques et humaines de leur affectation et sur la mission qui est attendue d'eux : faute de cette information préalable, on voit trop souvent des fonctionnaires, notamment parmi les enseignants, chercher à repartir au bout de six mois, et des postes créés, mais non pourvus ; les administrations centrales doivent se convaincre que la Guyane n'est pas un département comme ceux de Midi-Pyrénées ou de Rhône-Alpes et en tirer les conséquences en matière de gestion des personnels.

Enfin, il faut donner corps à la proposition formulée par le préfet de Guyane de renforcer la présence des services publics dans les communes de l'intérieur où, actuellement, la seule représentation de l'État se résume le plus souvent au gendarme et à l'instituteur : cela suppose la création d'infrastructures d'accueil (bureaux, équipement, hébergement) pour des « maisons des services publics » mises à la disposition des différentes administrations, mais aussi des moyens suffisants en personnels et en crédits de fonctionnement (transports, frais de déplacement⁽³⁴⁾) pour que chacun des services intéressés puisse y assurer une présence effective et régulière. Les moyens des services déconcentrés de l'État en Guyane ne doivent pas se mesurer en fonction d'un ratio de population desservie, mais à l'aune de la superficie du territoire.

La demande d'État est aussi une demande de justice. La proposition formulée ci-dessus d'implanter en Guyane les services de dimension régionale vaut aussi pour l'administration de la justice : la création d'une cour d'appel à Cayenne est demandée non seulement par les élus locaux, mais aussi par l'ensemble des magistrats et personnels consultés officiellement par la chancellerie sur la réforme de la carte judiciaire⁽³⁵⁾. Son existence aurait permis, rappelons-le, d'éviter certains des déficits de communication constatés lors des événements du printemps 1997. Parallèlement, la création d'un second tribunal de grande instance, à Saint-Laurent-du-Maroni, pourrait être considérée.

Mais cette demande va bien au-delà des structures administratives de la justice. Il s'agit de savoir quelle loi on applique, quelle justice on rend et d'avoir la conviction qu'elle est la même pour tous. C'est

(34) Saint-Laurent-du-Maroni/Antecum Pata : 6 jours de pirogue pour un coût minimum de 10 000 F aller/retour.

(35) Délibération de l'assemblée générale du tribunal de grande instance de Cayenne en date du 12 juin 1997.

pourquoi il nous semblerait particulièrement nécessaire qu'une instruction du garde des Sceaux définisse les priorités de l'action publique et de la politique pénale en Guyane. La publication de cette instruction, prise le cas échéant après consultation des autorités locales, voire après un débat public, aurait à nos yeux le mérite d'afficher clairement les orientations prioritaires du Gouvernement en matière de justice : répression de l'emploi de main-d'œuvre irrégulière, de la délinquance violente, du trafic de stupéfiants, de la délinquance financière, etc. À compter de sa publication, plus personne ne pourrait se prévaloir des « insuffisances antérieures » dans l'application de la loi, quelles qu'en aient été les causes. Cette démarche pourrait permettre de recréer l'adhésion populaire qui fait actuellement défaut autour de l'institution judiciaire.

Enfin, l'une des questions primordiales pour que cette adhésion existe est celle de l'accès au droit : que ce soit pour des raisons d'éducation ou de culture, de langue, pour des obstacles matériels (distances, absence d'avocat ou d'huissier à Saint-Laurent-du-Maroni), nombreux sont les handicaps à une réelle égalité des citoyens pour bénéficier du service public de la justice. Des expériences ont été engagées par le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République de Cayenne (guide de l'accès au droit, maison de la justice et du droit à Saint-Laurent, etc.) : elles doivent non seulement être pleinement soutenues, mais aussi confortées par des mesures du type de la revalorisation des conditions de l'aide juridictionnelle, afin que les avocats et les auxiliaires de justice n'hésitent plus à se déplacer à l'intérieur du territoire, ou de l'instauration de la tutelle aux prestations familiales, pour faire face au phénomène croissant d'éclatement de la cellule familiale.

Faire leur place aux communautés et aux cultures

Le modèle républicain d'intégration est confronté en Guyane à un formidable défi : celui d'accueillir et d'assimiler une population pour moitié étrangère, alors même qu'une partie des citoyens français appartient à des communautés de langue et de culture non francophones... Cette intégration ne pourra pas se réaliser sans que des médiations n'assurent les liens nécessaires entre les racines et la modernité, entre les intérêts particuliers et les valeurs communes, entre des horizons aussi différents de prime abord. Ces médiations, qu'elles passent par des structures traditionnelles, comme celles des chefs coutumiers des populations du fleuve, ou par des relais associatifs, pour les populations étrangères, doivent être non seulement admises mais reconnues. C'est pourquoi nous proposons :

– que l'État reprenne à sa charge les indemnités des autorités coutumières amérindiennes et noirs-marrons, au titre du rôle de médiation sociale et culturelle qu'elles exercent ; cette représentation devrait aussi s'appliquer aux structures de concertation telles que le conseil économique et social

régional ou le comité consultatif de l'éducation, de l'environnement et de la culture ;

– qu'un effort particulier soit fait, dans le domaine de la recherche et de l'enseignement, pour l'étude des langues et cultures autochtones et étrangères, moyen de valorisation et de reconnaissance, mais aussi outil pédagogique d'approche du français comme langue seconde et, par là-même, outil de lutte contre l'échec scolaire et – à terme – d'intégration sociale ; la prise en compte de ces réalités linguistiques et culturelles particulières dans l'enseignement, déjà réalisée de façon empirique par de nombreux enseignants, mériterait une approche plus systématique dans les programmes scolaires, dans les parcours de formation des enseignants (IUFM) et dans les activités de recherche qui pourraient, par là-même, développer leur dimension régionale et attirer des universitaires et des chercheurs des pays voisins ; la reconnaissance éminente donnée en juin 1996, lors d'un colloque à l'Assemblée nationale, par le président de la République aux cultures des peuples autochtones d'Amérique du Sud a suscité auprès des responsables de ces communautés une attente qu'il importe de prendre en compte ;

– enfin, les adaptations législatives et réglementaires évoquées ci-dessus (*cf. supra*) devraient prendre en compte, autant que possible, la dimension collective du mode de vie des communautés amérindiennes et noirs-marrons, en ce qui concerne le foncier et les modalités d'organisation sociale : l'application sans nuances de la législation et de l'éducation républicaines contribue aujourd'hui davantage à *désinsérer* et à *désintégrer* des populations, jusqu'ici parfaitement insérées et intégrées dans leur environnement traditionnel, qu'à les faire participer pleinement et harmonieusement à un ensemble plus vaste, celui de la communauté nationale ; de ce point de vue, les modalités de reconnaissance de la personnalité collective des tribus canaques de Nouvelle-Calédonie pourraient parfaitement être transposées dans le droit adaptable en Guyane.

Refonder le pacte républicain implique aussi une action ferme et continue des autorités à qui la loi a dévolu la régulation des moyens audiovisuels pour mettre un terme aux dérives constatées (*cf. supra*). Il n'est pas possible de laisser tout dire ou mettre en cause n'importe qui sur les ondes, même en créole ou en taki-taki. La crédibilité de l'État et des institutions passe aussi par l'application régulière des dispositions qui régissent, mais aussi encadrent, la liberté audiovisuelle. Cela suppose vraisemblablement un renforcement des moyens du centre technique régional et son implantation effective en Guyane. Mais surtout, cela exige de la part du Conseil supérieur de l'audiovisuel une attention particulière à ces phénomènes inquiétants, plus encore sur les radios locales privées que sur les antennes de télévision.

Renforcer les liens avec l'Europe

Peut-être en raison de la présence maintenant déjà ancienne du CSG, on ne rencontre pas en Guyane comme aux Antilles les mêmes préventions au regard de l'appartenance à l'univers économique et politique européen. Pour autant, il est clair que tous les leviers de

financements européens ne sont pas, à ce stade, utilisés à pleine puissance pour favoriser le développement de la Guyane. Deux raisons principales expliquent cette sous-consommation des crédits du DOCUP (document unique de programmation) :

- la difficulté à mobiliser les contreparties nationales, qu'elles soient étatiques ou en provenance des collectivités locales, en raison aussi bien des mesures de régulation budgétaire des années 1995-1997 qu'à cause de la situation budgétaire du département et de la région ;
- la faiblesse numérique des structures administratives locales qui ne permet pas toujours de suivre avec autant de minutie qu'il conviendrait le cheminement des dossiers, aussi bien dans leur montage que dans le suivi de leur exécution : de ce point de vue, il faut souhaiter que les constats opérés par la mission de la Commission interministérielle de coordination des contrôles communautaires (CICC) sur l'emploi des crédits du FEOGA-Orientation, en février 1997, n'aient pas de conséquences trop fâcheuses en ce qui concerne la crédibilité des dossiers guyanais auprès de la Commission des Communautés européennes.

À cet égard, nous proposons que les autorités françaises saisissent l'occasion de l'élaboration de la charte du développement de la Guyane, si cette proposition est retenue, pour :

- négocier avec Bruxelles une reprogrammation du DOCUP dès la fin de cette année ;
- associer en amont la Commission aux objectifs de la charte afin de préparer les cofinancements ultérieurs ;
- examiner les possibilités d'intervention de la Banque européenne d'investissements dans les projets structurants de l'économie guyanaise ;
- accélérer la renégociation du POSEIDOM, en particulier pour le secteur de la pêche.

L'ensemble de ces dossiers, une fois clarifiés le calendrier et la méthode retenues pour la charte du développement, pourrait faire l'objet d'une négociation de fond, dont tout gagnerait à ce qu'elle se tienne à Cayenne.

Enfin, l'Europe valorise mal la porte d'entrée sur le continent sud-américain que représente la Guyane, en particulier pour le développement de ses échanges avec le MERCOSUR et le CARICOM : pour y remédier, la France pourrait faire à la Commission la proposition d'installer une délégation permanente en Guyane.

Conclusion

Le développement ne se décrète pas. Il ne peut se construire qu'à travers une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs, étatiques et locaux, institutionnels et sociaux, publics et privés. Cette mobilisation ne se déclenchera, surmontant les déceptions passées et le scepticisme latent, que sur une détermination en commun des objectifs et des moyens, bref, à partir d'un dialogue approfondi de la Guyane avec elle-même et avec l'État.

Les États généraux pour le développement réel et durable, lancés au printemps 1997, ont été à la fois le révélateur et le vecteur de ce formidable appétit de dialogue et de confrontation des idées. En raison des événements judiciaires survenus entre mars et septembre de cette année, mais aussi de ce qui est apparu – à tort ou à raison – comme une confiscation de la démarche, certains s'en sont éloignés, de façon implicite ou explicite. L'ambition qu'ils portaient de rassembler tous les acteurs du développement de la Guyane a donc tourné court. Pour autant, l'espérance demeure : l'accueil réservé à cette mission par tous les interlocuteurs, nombreux et divers, qu'il nous a été donné de rencontrer en témoin.

Il nous semble qu'il faut donc retrouver l'esprit qui a été à la source de cette démarche, en la replaçant dans un cadre institutionnel qui lui redonne une légitimité et qui permette à chacun d'y retrouver une place. Ce cadre institutionnel doit être à la fois reconnu et suffisamment souple pour autoriser des modes de fonctionnement très participatifs. C'est pourquoi nous proposons de tirer parti de ce que, depuis plusieurs mois, le conseil économique et social de Guyane, comme celui des autres départements d'outre-mer, n'a pas été renouvelé comme il aurait dû l'être, pour en modifier la composition, l'élargir à l'ensemble des composantes sociales et associatives et en faire le lieu privilégié de rencontre entre les forces vives de la région, économiques, sociales, culturelles, associatives, dans une confrontation de bon aloi avec les assemblées élues, de la région et du département, les organismes consulaires, et les services de l'État.

On pourrait ainsi imaginer de porter sa composition de trente à quarante membres, en y faisant siéger des représentants du monde associatif et culturel ⁽³⁶⁾. Son règlement intérieur, modifié, devrait autori-

ser le fonctionnement en ateliers ou sections, permettant l'audition et le concours de tous ceux qui souhaitent exprimer leur point de vue, même s'ils ne siègent pas dans cette instance. Ce retour à un dialogue plus codifié, permettant la libre confrontation des propositions les plus diverses avec la fonction de *représentation* des intérêts économiques et sociaux de la Guyane, peut constituer une chance de conserver la dynamique, en la préservant de toute captation.

Le calendrier a aussi son importance, puisque dans les six prochains mois interviendront des élections consulaires, ainsi que les élections cantonales et régionales. Nous considérons donc qu'il appartient aux pouvoirs publics, qui ont été interpellés, de proposer une méthode et un échéancier :

– d'abord, répondre aux interrogations posées sur les questions les plus urgentes : la question foncière, celle des personnes dépourvues d'état civil, la lutte contre l'immigration clandestine, la sécurité des personnes et des biens, la situation du secteur bancaire, celle des opérateurs d'aménagement et de construction, etc. ;

– ensuite, proposer un cadre de réflexion sur la question, qui ne doit pas être éludée, de l'adaptation législative qui représente aujourd'hui, dans les modalités limitées que l'on a constatées, un frein au développement : cette réflexion peut, selon la réponse qui y sera apportée, déboucher sur des modifications statutaires et institutionnelles, et il ne serait pas illégitime que le suffrage universel, qui sera appelé à s'exprimer au printemps, puisse à cette occasion exprimer des orientations ;

– enfin, préparer, dès la nouvelle mandature du conseil régional et du conseil général, le grand débat sur la charte du développement : les États généraux, dans leur forme actuelle, auront en principe achevé leurs travaux ; leurs conclusions, ainsi que – si le Gouvernement le décide ainsi – les propositions du présent rapport, pourraient être versées au débat en vue de la rédaction de cette charte.

Notre dernière proposition sera de formaliser le suivi de la mise en œuvre de ces propositions. Dans le souci de continuité sur longue période que nous avons ressenti dans le cadre de cette mission, il nous paraît fondamental qu'une vérification régulière (par exemple, deux fois par an : une fois au plan local, une fois à Paris avec l'ensemble des administrations concernées) des avancées et des retards permette de maintenir, et le cas échéant de relancer, la mobilisation pour le développement de la Guyane. Ce comité de suivi pourrait regrouper les représentants des deux assemblées locales, des chambres consulaires, de l'association des maires, des conseils consultatifs ainsi que les parlementaires du département.

Cette procédure attesterait que l'attention portée par les pouvoirs publics aux difficultés de la Guyane, et leur volonté d'aider les Guyanais à les surmonter, ne sont pas de circonstance, mais qu'elles s'inscrivent dans une démarche inscrite dans la durée, et dans une confiance réciproque et retrouvée.

(36) Les dix nouveaux membres pourraient être cinq représentants des activités associatives et culturelles, trois représentants du secteur de l'enseignement et de la recherche, deux représentants du secteur du tourisme et de l'environnement.

Tableau de synthèse des propositions

Mesures économiques

1. Prolonger d'au moins six mois le moratoire de février 1997 (p. 19)
2. Élaborer une charte du développement (p. 45)
3. Redéfinir le rôle du Commissaire au développement économique (pp. 47 et 56)
4. Réaliser un inventaire des « niches » de substitution aux produits importés (p. 46)
5. Aménager le dispositif réglementaire permettant le contrôle des prix sur les intrants et les services aux entreprises (p. 48)
6. Conditionner l'accès à la commande publique à l'adhésion à un centre de gestion (p. 48)
7. Mettre en œuvre les décisions interministérielles relatives au rôle de la CFD et de la SOFIDEG (p. 49)
8. Étendre le bénéfice de la défiscalisation à la recapitalisation des entreprises et assurer un agrément plus sélectif (p. 49)
9. Assurer la restructuration rapide des opérateurs de logement social (p. 50)
10. Faire adopter rapidement la loi permettant la création d'entreprises franches (p. 56)
11. Inciter les organismes consulaires à développer des structures collectives d'aide à la gestion et à la commercialisation (p. 55)
12. Réunir les entreprises partenaires du CSG pour les inciter à développer des activités en Guyane (p. 56)

Agriculture

1. Définir un calendrier d'application des recommandations de la mission interministérielle de décembre 1996 (p. 49)
2. Apporter une réponse rapide aux conditions de faisabilité du projet sucrier de l'Ouest (p. 69)
3. Modifier les textes de concession du domaine privé de l'État pour permettre une véritable réforme foncière et confier à l'EPAG le soin de sa mise en œuvre (p. 64)
4. Assurer la représentation de la chambre d'agriculture au sein du conseil de l'EPAG (p. 66)

Tourisme

1. Adapter les normes d'homologation des hébergements et des transports fluviaux (p. 54)
2. Assurer une professionnalisation de la filière (p. 54)
3. Réexaminer les conditions de la desserte aérienne avec les Antilles et l'Amérique du Sud (p. 54)

Exploitation aurifère

1. Évaluer les retombées pour la Guyane de l'exploitation aurifère par rapport à l'environnement (p. 57)

Mesures pour l'emploi

1. Étendre aux secteurs de l'artisanat et des services le Titre d'emploi saisonnier agricole [TESA] (p. 48)
2. Réaliser un inventaire de l'emploi immigré par secteur d'activité professionnelle (p. 50)
3. Lier les aides publiques pour les projets importants à la mise en œuvre d'actions de formation en amont (p. 51)
4. Insérer dans les cahiers des charges des commandes publiques des critères liés à l'emploi local, à l'apprentissage ou à l'emploi en alternance (p. 51)
5. Redéfinir le rôle de l'OMI et développer ses moyens pour réguler l'introduction de main-d'œuvre étrangère, moduler les frais de dossier et les sanctions (pp. 51 et 72)
6. Maintenir le GSMA de Saint-Jean-du-Maroni et moduler les durées de volontariat en fonction des formations (p. 52)

7. Effectuer un inventaire des emplois publics à créer dans les secteurs sous-administrés (pp. 54 et 77)

Mesures sanitaires et sociales

1. Réexaminer les conditions du versement du RMI aux populations du fleuve (p. 52)
2. Repréciser les conditions de fonctionnement des CLI et développer l'effort en faveur des CIA (p. 53)
3. Assurer la reprise par l'État des équipements de santé des communes du fleuve (p. 61)
4. Renforcer les structures d'accueil des toxicomanes (p. 62)

Mesures administratives

1. Mettre en œuvre une procédure administrative d'établissement de l'état civil des populations du fleuve (p. 33)
2. Organiser les services du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, de l'AFPA, de l'ANPE, de l'OMI, ainsi que le SMA, en pôle de compétence pour gérer la formation en amont des projets (pp. 51 et 76)
3. Effectuer un inventaire des emplois publics à créer dans les secteurs sous-administrés (pp. 54 et 77)
4. Renforcer les structures de l'administration du tourisme (p. 55)
5. Adapter les moyens et fixer un calendrier pour la mise en place rapide du cadastre dans toutes les communes (p. 59)
6. Élaborer un programme de réalisation de logements aux normes pour les personnels enseignants et médicaux dans les communes du fleuve (p. 59)
7. Renforcer les moyens et préciser les objectifs prioritaires en matière de coopération régionale (p. 73)
8. Ouvrir la réflexion sur les marges d'adaptation législative autorisées par la Constitution (p. 76)
9. Assurer dans un délai de 18 mois l'installation en Guyane de tous les services à vocation régionale (p. 76)
10. Engager une réflexion sur les conditions d'affectation et de formation des fonctionnaires (p. 77)

11. Développer le projet de « maison des services publics » dans les communes de l'intérieur (p. 78)

Collectivités locales

1. Réévaluer les dotations aux collectivités locales (p. 58)
2. Revoir les limites et le suivi de la ZFU de Cayenne (p. 75)
3. Assurer la prise en charge des chefs coutumiers par l'État (p. 79)
4. Prendre en compte des communautés autochtones dans les structures consultatives locales (p. 80)
5. Modifier la composition du CESR pour qu'il reflète mieux la diversité de la société guyanaise (p. 84)

Éducation et culture

1. Réfléchir à l'adaptation des rythmes scolaires pour une meilleure utilisation des locaux scolaires (p. 60)
2. Intégrer à la charte du développement un programme pluriannuel de mise à niveau des équipements sportifs et culturels (p. 62)
3. Ouvrir les programmes scolaires sur les réalités linguistiques et culturelles locales, et adapter la formation des maîtres (p. 80)
4. Assurer un véritable contrôle des moyens audiovisuels (p. 80)

Europe

1. Négocier une reprogrammation du DOCUP dès la fin de cette année (p. 81)
2. Associer la Commission aux objectifs de la charte afin de préparer les cofinancements ultérieurs (p. 81)
3. Examiner les possibilités d'intervention de la Banque européenne d'investissements dans les projets structurants de l'économie guyanaise (p. 81)
4. Accélérer la renégociation du POSEIDOM, en particulier pour le secteur de la pêche (p. 81)
5. Proposer à la Commission d'installer une délégation permanente en Guyane (p. 81)

Mesures pour la justice et la sécurité

1. Instituer la lutte contre le travail clandestin comme une priorité de l'action publique en Guyane pour la justice, la police et la gendarmerie (pp. 51 et 76)
2. Créer une carte de circulation transfrontalière pour les communes du fleuve (p. 70)
3. Créer une CDI en Guyane (p. 77)
4. Développer l'îlotage en zone urbaine (p. 77)
5. Renforcer la présence de la gendarmerie dans les communes du fleuve (p. 77)
6. Programmer la révision de la carte judiciaire et la création d'une cour d'appel en Guyane (p. 78)
7. Assurer par une instruction appropriée la définition des priorités de l'action de la justice (p. 79)
8. Favoriser l'accès au droit, revoir le tarif de l'aide juridictionnelle pour Saint-Laurent-du-Maroni et étendre la tutelle aux prestations familiales en Guyane (p. 79)

Mesures pour l'aménagement du territoire et l'environnement

1. Élaborer un programme d'urgence de mise à niveau de la desserte en eau potable, en électricité, en liaisons radiotéléphoniques (p. 59)
2. Fixer la position des pouvoirs publics au regard de la démarche expérimentale pour la réalisation du parc national de la forêt guyanaise (p. 67)
3. Expertiser la faisabilité et la rentabilité de modes de transport alternatifs aux pistes en matière d'aménagement du territoire (p. 68)

ANNEXES

Lettre de mission

Le secrétaire d'État
à l'Outre-Mer

Monsieur Jean-François Merle
Inspecteur général
de l'agriculture
Ministère de l'Agriculture
et de la Pêche

Paris, le 21 août 1997

Monsieur l'inspecteur général,

Les différents événements qu'a connus la Guyane depuis le mois de novembre 1996 révèlent à l'évidence la crise profonde, politique, économique et de société que traverse ce département d'outre-mer.

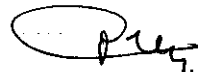
Seule une stratégie de développement de l'ensemble de la Guyane, traduite dans un plan d'actions qui inspirera l'intervention de l'État, des collectivités locales et du secteur privé, permettra de retrouver confiance en l'avenir et de surmonter cette crise.

Plusieurs démarches ont déjà été engagées en ce sens, dont la plus récente est celle des États généraux pour le développement, sans toujours aboutir. Aussi, importe-t-il aujourd'hui, après une consultation la plus large des élus, des institutions représentatives de la société guyanaise, des autorités publiques et des acteurs privés, de :

- recenser les propositions et avis pour une stratégie de développement formulés par ces différents intervenants et d'identifier les grands objectifs autour desquels la société guyanaise serait susceptible de se rassembler et de construire son avenir ;
- définir les modalités d'organisation et de dialogue nécessaires pour formaliser ce projet de développement dans une démarche de partenariat.

Tels sont les objectifs de la mission d'écoute et de propositions que je vous demande de bien vouloir conduire. Votre rapport devra m'être remis début octobre 1997.

Je vous prie de croire, Monsieur l'inspecteur général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Jack Queyranne

Programme de la mission et liste des personnes rencontrées

Du 4 au 13 septembre

Jeudi 4 septembre

Mise au point du programme de la mission avec M. Dominique Vian, préfet de la région Guyane, préfet de la Guyane, et M. Jean Ballandras, directeur de cabinet

Rencontre avec M. Christian Duverger, recteur de la Guyane

Dîner de travail avec les membres du corps préfectoral

Vendredi 5 septembre

M. Georges Othily, sénateur, et M^{me} Baboul, suppléante

M. Christian Épailly, président de la chambre d'agriculture

Lieutenant-colonel Maire, commandant le groupement de gendarmerie de la Guyane

Déjeuner de travail avec le préfet et M. Abel Malergue, trésorier-payeur général

Commandant Planes-Raisenaer, chef du bureau d'études

M. Lucien Prévot, président du conseil économique et social régional

M. Bhagooa, secrétaire départemental, et une délégation de la FEN (Fédération de l'Éducation nationale)

M. Alain Bravo, secrétaire départemental, et une délégation de la FSU (Fédération syndicale unitaire)

Samedi 6 septembre

M. André Lecante, président de l'Association des maires de Guyane

M. Antoine Karam, président du conseil régional, et M. Henri Dédé, premier vice-président

M. Alain Chaumet, président, et une délégation de l'Union patronale,
M. Stephan Phinera-Horth, président du conseil général, et MM. Pierre Désert, Serge Adelson, Ho Ten You, conseillers généraux
M. Michel Mignot, directeur général du Centre spatial guyanais

Dimanche 7 septembre

Déplacement à Maripasoula et Elahé
Rencontre avec M. Tobie Balla, maire de Maripasoula.

Lundi 8 septembre

M. Daram, directeur régional des renseignements généraux
M. Jean-Claude Lafontaine, maire de Cayenne, et M. Rodolphe Alexandre, maire-adjoint
M. Léon Bertrand, député de la 2^e circonscription, maire de Saint-Laurent-du-Maroni
M. Jean-Claude Beck, procureur de la République
M. Baumgarten, directeur régional d'EDF
Réunion de travail avec le préfet, le directeur de cabinet et le commissaire Trottier, adjoint au secrétaire général de la zone de défense, sur les problèmes de sécurité, de délinquance urbaine et d'immigration
M. Carrère, commissaire de police, M. Kirch, commissaire de police, directeur de la DICCILEC, et M. Roby, adjoint au directeur de la DICCILEC
M. Joseph Xavero, secrétaire général de l'Union départementale FO (Force ouvrière)
M. Faubert, secrétaire départemental, et une délégation de la CDTG (Confédération démocratique des travailleurs guyanais)

Mardi 9 septembre

M^{me} Christiane Taubira-Delanon, députée de la 1^{re} circonscription, députée au Parlement européen
Général Badie, commandant supérieur des forces armées en Guyane
M. Ho A Sim, président, et une délégation du bureau de la chambre des métiers
M. Saridjo, vice-consul du Surinam
Réunion sur la situation économique avec le préfet, MM. Dominique Reinhorn, secrétaire général, Richard Didier, secrétaire général pour les affaires économiques et régionales, le TPG, MM. Claude Allet, directeur départemental de l'équipement, Roubaud, directeur de l'agriculture et de

la forêt, Andrieu, directeur régional des affaires maritimes, Bara, directeur régional de l'industrie et de la recherche, Teodori, directeur départemental du travail et de l'emploi

Réunion sur la situation financière et bancaire du département, avec le préfet, le TPG, le SGAER, MM. Lambert, directeur de l'IDEOM, Durbec, directeur de la BNPG, Charpentier, directeur du Crédit martiniquais, représentant de l'Association française des banques, Giovalucci, directeur de la SOFIDEG

Réunion avec les organisations socioprofessionnelles : MM. Lo Pinto, président de l'association des commerçants de Cayenne, Terosiet, président du syndicat des commissionnaires en douane, Bellemard, représentant le syndicat des transporteurs, Ribal, représentant le syndicat du bâtiment et des travaux publics

MM. Cyrille Floria, président de la FOL (Fédération des œuvres laïques) et Jean-Philippe Caillot, chargé de mission régional des scouts de France

Dîner de travail avec M^{me} Marie-Claude Verdant, secrétaire générale, et une délégation du bureau politique du parti socialiste guyanais

Mercredi 10 septembre

Déplacement à Kourou

Réunion avec M. Antoinette, maire de Kourou, MM. Penne, Dondon, adjoints au maire, Grill, conseiller municipal

M. Mathis, directeur général adjoint de la SIMKO

Réunion avec M. le maire et une délégation de socioprofessionnels de Kourou

Visite des opérations de développement social urbain (village Saramaca, association d'insertion, village amérindien)

Déjeuner de travail avec le maire et les représentants des associations locales

Réunion avec M. Jean-Aubéric Charles, chef coutumier de Kourou, coordonnateur délégué, et une délégation de la FOAG (Fédération des organisations amérindiennes de Guyane)

M. Ravin, secrétaire général, et une délégation de l'UTG (Union des travailleurs guyanais)

Intervention dans les journaux télévisés de ACG et RFO

Dîner de travail avec le préfet, le directeur de cabinet et M. Norton Rapesta, consul général du Brésil

Jedi 11 septembre

M. Roland Polycarpe, conseiller économique et social

M. Sinai, premier vice-président et une délégation du bureau de la chambre de commerce et d'industrie

Point de presse à la préfecture

Visite à la direction de l'agriculture et de la forêt, réunion avec le directeur et les chefs de service

Déplacement à Cacao

Rencontre avec M. Victor Yago, maire de Roura, et une délégation du conseil municipal et des habitants de Cacao, avec la participation de M. Epailly, président de la chambre d'agriculture

Réunion sur les questions de formation, d'éducation et de culture avec le préfet, le recteur, le DDTE, MM. Jacob, directeur régional des affaires culturelles, Mauvilain, directeur départemental de la jeunesse et des sports, lieutenant-colonel Nabias, commandant le 3^e RSMA

D^r Dorcy, président, et une délégation du « Comité novembre 1996 »

Dîner de travail avec M. Xavier Laurent et une délégation de l'Association des élèves de Guyane, en présence de M. Antoine Karam, président du conseil régional

Vendredi 12 septembre

Visite de l'exploitation agricole de M. Zulemaro, à Kourou

Déplacement à Saint-Laurent-du-Maroni

Réunion avec MM. Léon Bertrand, député-maire, et Cousin, sous-préfet de Saint-Laurent

Visite des opérations de développement social urbain : maison de quartier, chantiers-école, résorption de l'habitat insalubre, etc.

M^{me} Toulemonde et des représentants de l'association Maroni-Développement

Visite du Groupement du service militaire adapté, à Saint-Jean-du-Maroni

Visite des installations de la CROG (Compagnie rizicole de l'Ouest guyanais) à Mana

Samedi 13 septembre

M^{me} Berthelot, présidente du GRAGE (Groupement des agriculteurs de Guyane), et M. Labranche

M. Félix Clarel, directeur de l'ADCH (Association de développement culturel haïtien)

Réunion sur les problèmes de l'emploi avec le SGAER et le DDTE

Réunion avec les représentants de la communauté scientifique : ONF, ORSTOM, Institut Pasteur, etc.

Réunion de synthèse avec le corps préfectoral

Déjeuner de travail avec M. Mignot, directeur général du CSG
M^{me} Léone Sidote et une délégation de l'association « Fan'm Dibout »
M. Lusbec et une délégation de la Fédération des associations foncières
de Guyane

Du 28 septembre au 1^{er} octobre

Dimanche 28 septembre

Dîner de travail avec M. Antoine Karam, président du conseil régional

Lundi 29 septembre

Réunion avec M. Stephan Phinera-Horth, président du conseil général,
MM. Désert et Madeleine, conseillers généraux

M. Salenave, directeur régional de l'environnement

Déjeuner de travail avec M. Dominique Reinhorn, secrétaire général

M. Didier Peyrat, président du tribunal de grande instance

M. Pierre-Yves Perrot, directeur général de la SIMKO

M. Delhay, directeur régional adjoint des douanes

M. Bonnel, commissaire au développement économique

Dîner de travail avec M. Stephan Phinera-Horth, président du conseil
général, MM. Désert et Madeleine, conseillers généraux

Mardi 30 septembre

M. Cuvillez, directeur des services fiscaux et des domaines

M. Beaume, directeur adjoint de l'OMI (Office des migrations internationales)

M. Mengin-Lecreux, directeur régional de l'ONF (Office national des forêts)

M. Ventura, directeur de l'agence départementale d'insertion

Déjeuner de travail avec M. Jean Ballandras, directeur de cabinet

D^r Patricia Vienne, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales

M. Montferran, directeur adjoint de la DCCRF (direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes)

M. Giovalucci, directeur de la SOFIDEG, et M^{lle} Patient

Mercredi 1^{er} octobre

M. Jean-Pierre Prévot, président, et une délégation du bureau de la CCIG (chambre de commerce et d'industrie de la Guyane)

M. Hidair, directeur de l'office du tourisme

Réunion de synthèse avec le corps préfectoral

Déjeuner de travail avec M. Dominique Vian, préfet de la région Guyane, préfet de la Guyane

M. Lagrange, directeur adjoint de l'INSEE

M. Patrice Mallet, délégué régional au tourisme et l'artisanat

Personnes rencontrées à Paris

Administrations

Ministère de l'Outre-Mer

MM. Thierry Lataste, directeur de cabinet, Jean-Marc Falcone, chef de cabinet, Jacques Claudé, conseiller technique

MM. Henri-Michel Comet, directeur des affaires politiques et financières, Henri Paul, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles, Aubernon, sous-directeur

Ministère de l'Économie et des Finances

M^{me} Perronet, M. Lecœur, conseillers techniques au cabinet

M. Pierre Martel, contrôleur d'État

Ministère de l'Éducation nationale

M^{me} Jeanne-Marie Parly, conseiller technique au cabinet

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

M. Roger Barralis, conseiller technique pour les DOM-TOM, M. Sorain, sous-directeur des pêches maritimes

Ministère de l'Intérieur

M. Jean-Paul Geoffroy, chef de cabinet

Délégation interministérielle à la Ville

M. Jean Daubigny, délégué interministériel, et M^{me} Emmanuelle Debray, chargée de mission

Autres personnes rencontrées

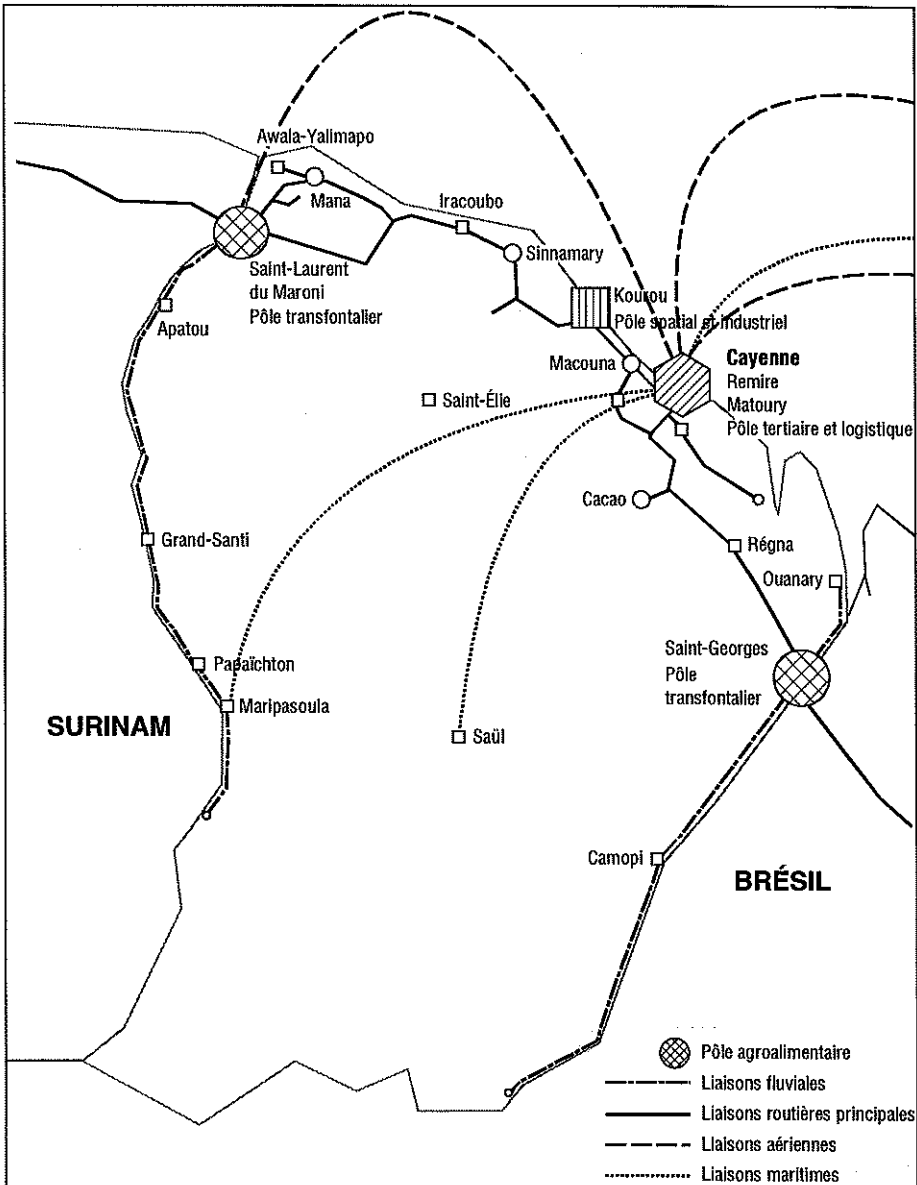
MM. Deroux, directeur général, et Hayaud, directeur général adjoint de la BNPI

M. Thierry Scholastique, président-directeur général de la CSOG (Compagnie sucrière de l'Ouest guyanais) et de la CROG (Compagnie rizicole de l'Ouest guyanais)

M. Yves Le Bars, directeur général du BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières) et M. Hubert Zeegers, directeur

Schéma simplifié d'aménagement (propositions de la DDE)

Une stratégie d'aménagement du territoire pour la Guyane



Liste des services régionaux de l'État situés hors de Guyane

Trois administrations couvrent les Antilles et la Guyane à partir de Cayenne. Il s'agit de la DRIRF, de l'ANVAR et de l'OMI.

Onze administrations ou institutions sont organisées sur la base d'une tutelle entre un siège dans les Antilles et une représentation, délégation ou antenne en Guyane. Cette tutelle peut prendre des formes variées. Parmi celles-ci, huit sont basées en Martinique :

- la cour d'appel (Guyane : un TGI) ;
- la DR affaires sociales (Guyane : une DDASS) ;
- la DRCILEC (Guyane : une DDCILEC) ;
- la DR aviation civile (Guyane : un district aéronautique) ;
- la direction interrégionale des douanes et un laboratoire régional des douanes (Guyane : une direction régionale des douanes) ;
- la DR affaires maritimes (Guyane : une DD affaires maritimes) ;
- la légion de gendarmerie Antilles-Guyane (Guyane : un groupement départemental de gendarmerie) ;
- le centre régional de documentation pédagogique (Guyane : un centre départemental).

Trois sont basées en Guadeloupe :

- le SRPJ (Guyane : une antenne du SRPJ) ;
- le service interrégional du commerce extérieur (Guyane : un délégué régional au tourisme, au commerce et à l'artisanat) ;
- la DR INSEE (Guyane : un service régional).

Par ailleurs, sept administrations ou organismes siègent dans les Antilles avec des compétences couvrant l'ensemble du bassin Antilles-Guyane. Parmi ceux-ci, quatre ont leur siège en Martinique :

- la CDC (utilise les services de la trésorerie générale en relais) ;
- la société de développement régional Antilles-Guyane ;
- la caisse régionale de sécurité sociale des artisans et commerçants ;
- le service de la redevance audiovisuelle.

Trois sont basées en Guadeloupe :

- la chambre régionale des comptes ;
- le centre régional d'éducation physique et sportive (CREPS) ;
- le centre régional des œuvres universitaires et scolaires.

Enfin, outre la tutelle avec les administrations centrales, quatre administrations ou institutions basées en métropole ont des compétences dont le champ couvrent la Guyane :

- la cour administrative d'appel de Paris (Guyane : un tribunal administratif) ;
- la direction de La Poste de l'outre-mer en Corse (Guyane : une DD La Poste) ;
- la DRTEFP de Créteil (Guyane : une DDTEFP et une DRFP) ;
- le centre interrégional de la formation professionnelle de Haute-Normandie.

Deux administrations citées dans cet inventaire sont vouées à disparaître dans le cadre de réformes en cours ou en préparation, laissant à la direction départementale de Cayenne et au ministère de tutelle l'ensemble des compétences. Il s'agit de la DRTEFP de Créteil et de la DR affaires maritimes de Martinique.

Table des matières

Sommaire	3
Avertissement	5
Note de synthèse	7
Introduction	11
Première partie	
Le constat :	
à la croisée des chemins	15
Chapitre I	
Une crise de développement	17
La crise du secteur du BTP	18
La crise du secteur bancaire	19
La crise des opérateurs d'aménagement et de construction	21
La dimension démographique	22
Chapitre II	
Une crise de confiance politique	25
Le développement de l'insécurité	25
La crise des collectivités locales	27
La montée de l'abstention et des mouvements extrémistes	28
La justice dans la tourmente	30
Les manifestations de l'automne 1996	30
La question des « Français sans papiers »	33
Un système de communication nombriliste	34

Chapitre III	
Une crise culturelle et identitaire	37
De la pluri-ethnicité au communautarisme ?	37
Les faiblesses des corps intermédiaires et du tissu associatif	39
Le refus de la dépendance à l'égard des Antilles	39
Deuxième partie	
Les propositions	43
Chapitre I	
Propositions économiques et sociales : une charte du développement pour dix ans	45
L'emploi	47
Reconquérir le marché intérieur	47
Reconquérir le marché de l'emploi	50
Valoriser les atouts de la Guyane	54
Un plan de rattrapage pour les équipements collectifs et les services publics	58
Les dotations aux collectivités locales	58
Les équipements scolaires	60
Le système de santé	60
Les équipements sportifs et culturels	62
Un schéma équilibré d'aménagement du territoire	63
La question foncière	64
La question du parc national	67
Les « grands » projets ?	68
Une politique de peuplement maîtrisée	70
Chapitre II	
Propositions institutionnelles	73
Une action soutenue de coopération régionale	73
Refonder le pacte républicain	74
Une loi applicable pour être appliquée	74
Réorganiser l'administration, r[é]assurer la justice	76
Faire leur place aux communautés et aux cultures	79
Renforcer les liens avec l'Europe	80
Conclusion	83
Tableau de synthèse des propositions	85
Mesures économiques	85
Agriculture	86
Tourisme	86
Exploitation aurifère	86
Mesures pour l'emploi	86

Mesures sanitaires et sociales	87
Mesures administratives	87
Collectivités locales	88
Éducation et culture	88
Europe	88
Mesures pour la justice et la sécurité	89
Mesures pour l'aménagement du territoire et l'environnement	89
ANNEXES	91
Annexe 1	
Lettre de mission	93
Annexe 2	
Programme de la mission et liste des personnes rencontrées	95
Du 4 au 13 septembre	95
Jeudi 4 septembre	95
Vendredi 5 septembre	95
Samedi 6 septembre	95
Dimanche 7 septembre	96
Lundi 8 septembre	96
Mardi 9 septembre	96
Mercredi 10 septembre	97
Jeudi 11 septembre	97
Vendredi 12 septembre	98
Samedi 13 septembre	98
Du 28 septembre au 1 ^{er} octobre	99
Dimanche 28 septembre	99
Lundi 29 septembre	99
Mardi 30 septembre	99
Mercredi 1 ^{er} octobre	100
Personnes rencontrées à Paris	100
Administrations	100
– Ministère de l'Outre-Mer	100
– Ministère de l'Économie et des Finances	100
– Ministère de l'Éducation nationale	100
– Ministère de l'Agriculture et de la Pêche	100
– Ministère de l'Intérieur	100
– Délégation interministérielle à la Ville	101
Autres personnes rencontrées	101
Annexe 3	
Schéma simplifié d'aménagement (propositions de la DDE)	103
Annexe 4	
Liste des services régionaux de l'État situés hors de Guyane	105

