



DOCUMENT D'ORIENTATION
D'UN PACTE
DE DÉVELOPPEMENT
POUR LA GUYANE

« CONGRÈS » DE GUYANE
DU
27 FÉVRIER 1999



Avant-propos

Préambule

Un pacte de développement

Les compétences de la nouvelle
Collectivité de Guyane

Les institutions

Les modalités de mise en œuvre de
la nouvelle collectivité de Guyane

DOCUMENT D'ORIENTATION D'UN PACTE DE DÉVELOPPEMENT POUR LA GUYANE

Sommaire

AVANT PROPOS

PRÉAMBULE

LE DROIT A LA LIBERTÉ DE S'ADMINISTRER

Préambule de 1946

L'histoire

La géographie

L'identité culturelle et la communauté de destin

La jurisprudence de l'acceptation des singularités

Les évolutions contemporaines

LES EXIGENCES DE LA RÉALITÉ ÉCONOMIQUE DE LA GUYANE

UN PACTE DE DÉVELOPPEMENT

LES RELATIONS NOUVELLES

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

LES COMPÉTENCES DE LA NOUVELLE COLLECTIVITÉ DE GUYANE

PRINCIPES

MODALITÉS DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES

LES INSTITUTIONS

LES MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE DE LA NOUVELLE COLLECTIVITÉ DE GUYANE

ADDITIF AU DOCUMENT D'ORIENTATION

Avant-propos

La volonté déterminée de maîtriser son devenir, le refus de la fragilisation économique par l'assistance sans lendemain, le besoin naturel de se réapproprier et d'exprimer ses identités, ses valeurs et ses modèles culturels qui animent le corps social guyanais sont très largement consignés dans le rapport établi par Monsieur Jean-François Merle et dans celui issu des États Généraux du développement économique réel et durable de la Guyane.

Les Collectivités majeures de Guyane, l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux en ont pris toute la mesure en décidant de rassembler leur énergie au sein de la Commission Mixte afin d'exprimer, de manière consensuelle, leurs ambitions pour l'avenir de la Guyane. Les évolutions récentes et les difficultés imposent un devoir d'anticipation pour offrir aux jeunes générations de Guyanais des espérances vraies dans une société plurielle, offrant un niveau de vie convenable et s'appuyant sur une juste répartition des richesses. La volonté exprimée par le Gouvernement d'établir le dialogue, la concertation avec les forces vives de Guyane doit permettre d'aboutir dans un climat de sincérité, de coopération, de respect mutuel à la mise en oeuvre d'un dispositif économique et politique adapté à l'ampleur des problèmes du développement endogène réel et durable. Le temps est venu d'écrire une nouvelle page de l'histoire commune qui permettra à la Guyane d'occuper la place, le rang qui lui revient dans les relations qu'elle entretient avec l'ensemble national.

Pour y parvenir, il est devenu nécessaire de mettre en place une éthique renouvelée de la responsabilité, pour permettre d'organiser les liens, les rapports qui prémunissent la société guyanaise des aléas économiques engendrés par la trop forte dépendance aux transferts publics. Pour cela, il faut réformer, faire face à une problématique originale, illustrer une volonté de mener en partenariat le combat difficile du changement. Le seul moyen réside dans la définition d'objectifs clairs et des moyens politiques et financiers. Ce ne sont ni par des mesures d'autorité, ni par des palabres unilatéraux que seront résolus les problèmes et dissipées les menaces qui pèsent, mais par une négociation visant à conférer à la Guyane les outils du développement.

La tâche est rude et de longue haleine, mais plus rude encore sera le changement des habitudes pour que s'impose la prise en charge par la société guyanaise de son développement. Mais elle sera d'autant plus facile que les règles de gestion ne seront pas toutes imposées mais qu'elles seront le plus souvent définies par ceux-là mêmes à qui elles s'appliqueront. C'est dans cet esprit démocratique et dans une démarche partenariale non conflictuelle qu'il faut, désormais, aborder la réforme du cadre économique, politique et administratif de la Guyane. Faire le pari de la responsabilité, de la solidarité pour proposer un projet de société fondé sur la création et la redistribution des richesses et des chances. La demande de réforme institutionnelle et plus particulièrement celle qui vise à l'instauration d'une nouvelle collectivité territoriale ne remet pas en cause les acquis et les avancées de la départementalisation. Bien au contraire, elle s'attache à en tirer parti pour se situer dans une redéfinition des relations et une réorientation des participations de l'État sur des objectifs qu'elle aura elle-même démocratiquement définis et arrêtés. Assimiler le constat des insuffisances ou la critique du cadre institutionnel issu de la départementalisation à une démarche indépendantiste n'a pas lieu d'être. En effet, la société guyanaise bien que consciente dans son immense majorité des bienfaits d'un système, sait aussi qu'il ne peut se pérenniser face aux immenses contraintes que doit gérer la France dans le cadre de son intégration européenne et mondiale et à la nécessité que la Guyane a de satisfaire les besoins de ses populations en croissance continue. Parce que le monde a changé et continuera de changer et parce que la nature, l'ampleur des problèmes à résoudre ne sont plus les mêmes, il faut des outils adaptés à leur résolution. Parce que les liens avec la France ne peuvent se limiter à une relation de dépendance et d'assistanat, le chantage au largage n'est pas acceptable car il réduirait les Guyanais à n'être que des bénéficiaires de prestations sociales alors qu'ils sont à même de créer des richesses.

De fait, la création de la nouvelle collectivité de Guyane servira à établir la réalité d'une régionalisation au sein de l'Union Européenne. Pourquoi la France, nation souveraine qui transfère régulièrement certaines de ses compétences à l'ensemble européen refuserait-elle à la Guyane des responsabilités politiques plus fortes et des compétences nouvelles qui assureraient son développement dans son environnement régional ? Il s'agit donc aujourd'hui, à travers la réforme institutionnelle, de redéfinir les rapports entre la France et la Guyane et entre l'Union européenne et la Guyane.

L'AFFIRMATION D'UNE DÉMARCHE CONSENSUELLE DU CORPS SOCIAL POUR APPORTER DES RÉPONSES À LA CRISE DE LA SOCIÉTÉ GUYANAISE

La Guyane a connu en 1996 de graves troubles qui ont révélé d'importantes fractures dans la société guyanaise. Par leur ampleur et leur durée, ces événements ont eu pour effet de provoquer un débat du corps social à partir de l'analyse et d'une réflexion sur les causes profondes des dysfonctionnements de la société guyanaise. Cet engagement du corps social, sans précédent, a conduit à la nécessité d'instaurer un espace formel et consensuel chargé notamment d'exprimer ses attentes. La mise en place et le déroulement des "États Généraux" du développement économique réel et durable, d'avril à décembre 1997, ont constitué le cadre de ce grand débat. Les États Généraux se sont assignés la tâche d'identifier les contraintes et les dysfonctionnements qui entravent le développement de la Guyane afin d'exprimer, par un projet nouveau, la volonté de changement émanant des forces politiques, économiques, sociales et coutumières.

Ainsi, les États Généraux ont été une opportunité, sans précédent, dont chacun a pu mesurer la portée historique et les enjeux ; ils ont réuni les représentants de la société guyanaise dans toute sa diversité. Le corps social s'est exprimé en apportant sa contribution concrète sous forme de propositions tant sur le plan social, culturel, économique, administratif que politique, afin d'aboutir à des mesures fortes de nature à générer plus de responsabilités. Les acteurs privés et publics se sont accordés en mars et avril 1997 sur les modalités d'organisation des États Généraux. En dépit des incidents qui ont émaillé la mise en place et leur déroulement, les États Généraux se sont réunis en 1997 en se référant à des objectifs devant conduire à un développement économique réel et durable.

L'AFFIRMATION D'UNE VOLONTÉ DES FORCES POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET COUTUMIÈRES POUR UNE SOLUTION CONSENSUELLE

Le rapport final des États Généraux a été remis officiellement au Gouvernement le 15 janvier 1998, par la Région, le Département, les Chambres Consulaires, les organisations syndicales représentatives, une délégation du monde socioprofessionnel et des responsables politiques de Guyane, et soumis aux instances locales. Le Conseil Régional et le Conseil Général ont respectivement, par délibérations, pris acte de ce rapport final et considéré qu'il constitue le cadre privilégié d'une réflexion sur l'avenir de la Guyane. Ils ont confié à une commission mixte ad hoc le soin d'établir un document d'orientation sur l'avenir de la Guyane.

LA MÉTHODE

Cette commission a été installée le 23 juin 1998 et s'est réunie sans relâche, tous les mardis pour aboutir le 1^{er} décembre 1998 à la validation du document final. Sa démarche s'est appuyée notamment sur l'audition des représentants des organisations de la Société Civile, tant de l'intérieur que du littoral. Ce document élaboré comprend six parties :

- Avant propos
- Préambule
- Un pacte de développement
- Les compétences
- Les institutions
- Les modalités de mise en oeuvre de la nouvelle collectivité de Guyane

Il s'inscrit dans une perspective de changement de la société guyanaise, dans un processus d'émancipation du corps social pour plus de responsabilité autour d'un projet de société et un projet de développement. Il contient à cet effet des propositions d'organisation novatrices. Approuvés par les Conseils Régional et Général le 27 février 1999, ce document d'orientations constitue le cadre de référence de négociations des forces économiques, politiques et sociales en vue d'une solution consensuelle et partenariale avec l'État sur un nouveau projet pour la Guyane. Cette solution traduit une nouvelle vision politique fondée sur un échange libre et responsable entre l'État et les forces politiques, économiques sociales et coutumières de la Guyane.

PRÉAMBULE

La situation de la Guyane contemporaine ne saurait se limiter à quelques clichés ou à une histoire subie plutôt que vécue, pas plus qu'au lancinant débat sur l'attachement indéfectible à la France. La Guyane, riche de ses diversités culturelles, humaines, géographiques, historiques, économiques et politiques, constitue une communauté de destin dont les bases ont été forgées dans la douleur, la spoliation et la violence de la société esclavagiste. Elle veut mettre fin aux fictions et aux illusions nées de l'imposition par la force d'un ordre dont le décalage avec son réel, son vécu, est source de frustrations. Conscients de la nécessité de se rassembler pour construire un pays qui leur ressemble, les Guyanais, sans distinction de race, de religion ou d'opinion, souhaitent que la France de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen accepte que des relations nouvelles s'établissent et qu'elles soient fondées sur le fait que le réel guyanais est fondamentalement différent du réel français et qu'il ne saurait lui être assimilé par le développement d'une idéologie de la "spécificité". **Cette démarche, pour réussir, doit s'inscrire dans le cadre d'un "PACTE DE DÉVELOPPEMENT" concrétisé par une LOI PROGRAMME votée par le Parlement et reconnaissant à la Guyane le droit de gérer son avenir à long terme selon les quelques principes fondateurs suivants** Une communauté de destin pour une société plurielle Une économie dynamique pour rejeter l'assistance, construire une société responsable et solidaire et participer aux échanges mondiaux Un cadre politique et institutionnel adapté aux impératifs économiques pour répondre aux défis du monde contemporain.

LE DROIT A LA LIBERTÉ DE S'ADMINISTRER

Préambule de 1946

Art 16. La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur légalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.

Art 17. L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité.

Art 18. Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus.

A considérer des faits simples et évidents tels les différences ethnoculturelles entre la société guyanaise et la société française ; à admettre qu'au-delà de l'héritage d'une histoire commune pour partie, les liens entre la France et la Guyane n'ont à ce jour relevé, pour l'essentiel, que du principe imposé que la Nation est une et indivisible, de la LOI RÉPUBLICAINE et des règles administratives unilatéralement déterminées, il n'est pas nécessaire de recourir au procès du cortège des méfaits de l'histoire de la colonisation pour reconnaître et accepter la revendication des communautés de Guyane à s'administrer librement. Certes ce droit à la liberté d'administration, s'il n'avait pour unique fondement que la demande de juste réparation des dommages causés par la violence de la déstructuration et de la destruction ethnoculturelle des communautés existantes et des groupes humains déracinés par la traite esclavagiste pour l'établissement du système capitaliste mercantile, courrait le risque de n'être qu'un droit du ressentiment. La permanence des revendications politiques d'un statut spécifique dans l'histoire de chacun des Départements d'Outre-mer suffirait à convaincre et à faire tomber les réticences. Elle illustre les faiblesses et le refus de l'unicité d'application de la Loi à des ensembles différents.

En ce qui concerne la Guyane, elle puise ses sources dans l'histoire, la géographie et les particularités culturelles des communautés qui la composent, autant d'éléments qui de tout temps, furent réduits au rang de spécificités locales, et qui ne peuvent plus, aujourd'hui, contenir l'expression de l'altérité. Les pratiques qualifiées de laxistes constituent autant d'interrogations sur le malaise provoqué par le décalage entre les exigences des règles nationales et le réel local. En ce domaine, les responsabilités doivent être correctement identifiées pour transformer les comportements et aller de l'avant sans amertume, préjugé ou suspicion. Les valeurs, les représentations culturelles et sociales dans lesquelles et par rapport auxquelles les différentes communautés de la Guyane se reconnaissent sont irréductibles aux fictions et constructions juridiques aussi sophistiquées qu'elles soient et aussi généreusement démocratiques qu'elles se veulent. Elles ne peuvent rien contre la prégnance du sentiment d'être "autre", contre l'aspiration à être responsable de son destin.

L'Histoire

L'agrégation de la Guyane à la France résulte d'une violence historique dont le procès n'est plus à faire. La reconnaissance de la domination imposée, sous quelque forme qu'elle ait prise au cours de l'histoire, est omniprésente dans les textes nationaux ou internationaux. Les relations ont toujours été marquées du sceau de l'exception et de la négation du réel. L'humiliation est constante d'avoir à rappeler que l'histoire de la Guyane ne commence pas à l'ère colombienne et qu'avant la soumission à un processus de colonisation européen avec son fondement esclavagiste existait un ensemble de peuples autochtones présentant une unité ethnoculturelle. Ces communautés amérindiennes, ayant la même origine amazonienne, résistèrent aux tentatives pour les réduire en esclavage et demeurent encore aujourd'hui les peuples premiers. Leur histoire est continue en dépit des tentatives pour classer sa période pré coloniale au domaine archéologique du "précolombien". Les vagues de peuplement dont sont issues les deux autres communautés de base, noirs marrons et créoles, sont venues s'y adjoindre pour continûment constituer le creuset d'une civilisation originale. Les nombreux échecs de la colonisation y aidèrent quelque peu. L'histoire de la Guyane est, en effet, jalonnée de ces échecs qui pèsent encore lourdement dans sa perception par les gouvernements de la France. En 1604, 1612, 1615, avec Daniel de La Ravardière, Jessé de Forest en 1623?1624, Poncet de Brétigny en 1643?1645, Royville en 1653.

L'explication de ces échecs successifs réside dans l'incapacité des colonisateurs à tenir compte des conditions locales, dans leur refus de tirer parti de l'expérience des Amérindiens et dans leur entêtement à vouloir imposer leur vision du monde. De 1854 à 1946, la Guyane est soumise aux règles du Senatus Consulte : un Gouverneur omnipotent et une Assemblée Coloniale aux pouvoirs réduits, contrairement à ce qui se passe aux Antilles. Cependant, les échanges culturels et commerciaux avec l'environnement régional sont demeurés intenses. Le blocus de la seconde guerre mondiale a favorisé l'autonomie de ses relations et renforcé les solidarités avec son environnement régional. A partir de 1946, la politique d'assimilation, qui transforme les anciennes colonies en départements, offre paradoxalement l'occasion de clarifier et d'affirmer la distinction entre citoyenneté française au sens hérité de la Révolution Française et identité guyanaise illustrée par les parcours respectifs de Gaston MONNERVILLE et Léon Gontran DAMAS. L'intégration et l'assimilation au sein de la Nation et de la République n'ont jamais suffi à conduire les peuples de GUYANE à oublier et à renoncer à leur identité aussi ténue qu'elle ait parue aux yeux de la France. Quels aient été les dispositifs, la générosité proclamée des principes d'application des lois de la République en Guyane, leurs effets assimilationnistes n'ont pu contrarier le maintien d'identités locales comme expressions de réalités différentes. Cette situation est à la base de toutes les revendications de modifications statutaires qui ont été exprimées au cours de l'histoire de la Guyane. Elles ont toujours eu pour fonction de rappeler que son appartenance à l'ensemble national était le fruit d'une conquête coloniale et qu'elle n'était pas la forme essentielle de la société guyanaise et encore moins une forme éternelle.

La Géographie

Les découpages territoriaux liés au, partage des proies coloniales n'ont pu effacer ni les traces gravées dans la roche, ni l'unité de l'espace géo-historique, anthropologique et linguistique du plateau des Guyanes. Délimité par les fleuves Orénoque, Rio Negro, Amazone, il court le long de 3 000 km de littoral océanique, s'étend sur presque 2 000 000 km² et constitue l'ensemble d'appartenance réelle de la Guyane. Par ses dimensions, sa position géographique, la structure de son espace, elle est un pays. Inhospitalière aux colonisateurs, sa réputation d'enfer vert est peut-être à l'origine de l'idée que

rien n'y pouvait réussir. Pluies diluviennes, moiteur équatoriale, autant de protagonistes qui participent à la singularité de l'espace guyanais et lui ont permis au cours de son histoire de forger son identité, sa culture propres. Sa situation topographique et orographique explique la distribution du peuplement en habitat linéaire, le long des côtes et de certains cours d'eau. L'impact de sa forêt, de ses fleuves, de sa faune, de sa flore et des paysages, son appartenance à une aire d'influence culturelle, économique qui va du Bassin amazonien jusqu'aux îles des Caraïbes est une réalité qu'attestent les échanges et les flux de biens matériels et immatériels, de personnes qui, de tout temps, l'ont traversée.

Ces caractéristiques n'ont pas manqué et continuent de poser maints problèmes par le fait qu'ils furent sinon niés, du moins minorés au rang de "spécificités", alors qu'il s'agit d'un réel objectivement différent et enrichissant. A ces caractères particuliers viennent paradoxalement s'ajouter ceux qui, conséquences de l'histoire coloniale, en font la seule région de France et de l'Union Européenne qui possède un continent à ses portes. Le sempiternel argument de la taille critique du marché intérieur tombe, dès lors qu'on appréhende la Guyane dans son contexte régional. Les atouts sont nombreux, sa proximité avec des pays étrangers (Brésil, Surinam) lui confère vocation à conduire une politique de coopération régionale dont la France et l'Union Européenne ne manqueront pas de tirer profit. Mais cette position se traduit également dans l'importance et les caractéristiques des flux migratoires dont elle est devenue un point de convergence et qui fait que, là aussi, les règles administratives conçues pour la France ne peuvent s'y appliquer.

L'identité culturelle et la communauté de destin

En règle générale, au-delà de sa référence communautaire, il est exceptionnel d'entendre celui à qui la question de son origine aura été posée exciper d'une autre qualité que celle de Guyanais. La nationalité française apparaît, aux yeux des Guyanais, être un attribut attaché à un mode d'organisation politique et administratif dont la légitimité tient à la tutelle historique exercée par la France sur le territoire de la Guyane. L'appartenance due aux aléas de l'histoire coloniale aurait tout aussi bien pu être espagnole, portugaise, hollandaise ou anglaise. Ce hasard objectif qui participe des phénomènes d'acculturation, de syncrétisme a conduit les générations de Guyanais de toutes origines à intérioriser progressivement cette appartenance qui est devenue une des dimensions de leur identité. Elle n'est pas toute leur identité. Relevant d'un système d'organisation politico-administratif, elle leur a permis d'accéder à une forme, parmi d'autres, de modernité démocratique et politique, notamment lors de la transformation de colonie en département. Elle sert de fondement à la citoyenneté administrative, par essence tutélaire, mais insuffisante à l'expression des autres dimensions de l'identité.

La part due à la République ne peut être niée et, d'ailleurs, elle ne l'est pas. L'histoire commune a conduit à une citoyenneté même si elle est souvent ressentie plus comme une citoyenneté subie que d'adhésion. Le fort ancrage de la Guyane dans un environnement culturel et géographique particulier est à l'origine du sentiment d'autres appartenances, d'autres identifications. Les communautés amérindiennes, bushinengués, créoles et de récente immigration constituent la société guyanaise dans sa volonté de construire un avenir collectif. Amérindiens, Noirs, Blancs, jaunes ont en commun leur enracinement dans un espace de convergences historiques, d'interpénétrations dynamiques et continues où ils s'acceptent mutuellement et se valorisent. Elles veulent que soient reconnues les autres dimensions de leurs identités et que la citoyenneté d'appartenance administrative soit complétée par la citoyenneté économique, culturelle et coutumière. Melting-pot de civilisations et de cultures venues de trois continents qui s'expriment sur le plan cosmogonique, artistique, racial, social, linguistique et qui va de Garcia Marqués à Édouard Glissant en passant par Damas et Césaire. Configuration aux multiples facettes indissociables, intégrant à la fois les valeurs du monde dans lequel elle vit, les valeurs particulières et les modèles dans lesquelles elle se reconnaît, elle est issue d'un processus de guyanisation. Par adoptions, mélanges, métissages, les peuples de Guyane sont passés du stade de populations isolées à l'intérieur, ethniquement fragilisées, marginalisées souvent, manipulées par d'autres desseins à un autre "étant". Une altérité qui n'est plus seulement celle des origines, qui n'est pas celle du colonisateur mais le résultat de la guyanisation de ses composantes. Guyanisation née du joug esclavagiste qui unit les communautés humaines de Guyane pour apporter, au même titre que celles du monde occidental, leur part d'universel ?

Réalité objective et caractère relatif, élaborée par les différentes communautés et en permanente recomposition dans les relations qu'elles entretiennent entre elles. Construite par une histoire commune pour partie, l'identité de la société guyanaise coexiste avec l'identité française construite, elle, par agrégation territoriale et définie par les lois de la République française. L'identité nationale servant de support juridique à l'exercice de la souveraineté française sur le territoire de la Guyane est une construction mythique à finalité politique qui n'admet pas les autres formes d'appartenance territoriale, communautaire et les particularismes culturels, sinon en les minorant et en les classifiant comme spécificités locales au même titre que les régionalismes métropolitains. La volonté de voir les Guyanais se définir prioritairement en tant que Français n'a jamais effacé leur sentiment d'appartenir à une communauté plurielle originale. Il suffit d'imaginer ce que donnerait la transposition, en France métropolitaine, des différentes communautés qui vivent en Guyane, par origine et proportions, pour appréhender cette singularité. La revendication d'une plus grande et meilleure maîtrise du devenir de la société guyanaise n'est ni de reniement, ni de ressentiment, elle est d'invention car il s'agit d'inventer les modalités de gestion économique, de traitement politique des singularités de la société guyanaise. Elle ne vise pas à exclure mais à intégrer dans une communauté de destin les groupes ethniques et les communautés qui la composent. Elle traduit la volonté de déployer librement les singularités, développer et améliorer les conditions du vivre ensemble et le fonctionnement démocratique des différences.

La Guyane ne veut pas être uniquement la vitrine de la France en Amérique du Sud mais aussi être la vitrine de sa propre culture. La distance que jusqu'ici les gouvernements successifs n'ont pas été en mesure de prendre, les peuples de Guyane sont eux décidés à la prendre ; non pas au nom du ressentiment pour le mal fait mais, malgré le mal infligé. Il n'est pas pour autant question de renoncer à la mémoire. Toute chose qui se construit pour perdurer est née de la violence et est consécutive à un voyage. Les mythes des sociétés humaines le rappellent toujours et partout, et leur universalité témoigne de l'unité possible de la diversité du monde. La question posée par le constat des dysfonctionnements de l'actuel cadre institutionnel s'appliquant à une société pluriethnique est en réalité celle des référentiels qu'elle pourrait élaborer. En ce sens la société guyanaise, bien que non encore stabilisée, porte en elle, les germes de la résolution de certains antagonismes sociétaux. Elle constitue un " laboratoire à ciel ouvert " pour des valeurs universelles qui ne manqueront pas d'émerger du processus dynamique de "créolisation" du monde. Les différentes communautés de Guyane sont parvenues à créer une société originale qui démontre ses capacités à établir l'équilibre entre ses origines diverses. La problématique de la réforme est simple, elle est celle de la capacité à apporter une réponse aux conflits, aux conséquences désastreuses des formes du progrès qui opposent technologie et humanité, à intégrer les progrès techniques au service de l'humain et à reconsidérer l'ordre qui place sur le même plan : capital, travail humain et progrès techniques pour mettre le développement au service de l'humain.

La jurisprudence de l'acceptation des singularités

Le statut particulier de la Corse, des territoires d'Outre• mer, la reconnaissance par la France de l'identité Kanak pour aboutir à des accords de libre administration, suffiraient amplement pour que ces mêmes principes s'appliquent ipso facto en Guyane. Créer du droit constitutionnel nouveau est une affaire de jurisprudence, il faut simplement en avoir la volonté. Si toutes ces raisons ne suffisent pas, alors il faut y ajouter celles qu'imposent les réalités du monde d'aujourd'hui. L'existence de régions autonomes au sein de l'Union Européenne est la preuve que l'unité nationale n'est pas remise en cause par la reconnaissance des singularités. Cette situation illustre que l'affirmation et la reconnaissance des identités culturelles et communautaires ne sont pas contradictoires avec la citoyenneté administrative mais qu'elles en sont le légitime complément.

Les évolutions contemporaines

L'exemple des DOM illustre bien que le principe, républicain qui vise à faire valoir le bien commun contre les intérêts individuels atteint ses limites dès lors qu'il est appliqué sans discernement à des formations sociales, ethnoculturelles particulières. Le refus de reconnaître que "l'ensemble français" est et peut être composé de parties singulières est politiquement pathogène, dans la mesure où il exclut ce qu'il prétend intégrer et engendre des frustrations. La situation de la France au sein de l'Union Européenne a connu une évolution extraordinaire. Des rapports politiques, sociaux et économiques se sont défaits, de nouveaux sont apparus posant la question des formes des relations

mettant en jeu la problématique des "identités nationales". La nation française abandonne des pans de souveraineté à l'Union Européenne, exerçant ceux qui lui restent au nom d'un principe de subsidiarité. Cette situation nouvelle met en exergue les incertitudes qui pèsent sur le statut des D.O.M. au sein d'un ensemble dont le caractère européocentriste se fait déjà sentir. Elle pose en même temps celle de la nécessité de constituer la Guyane à l'égal des régions autonomes de l'Europe. En ce qui concerne la Guyane, elle n'a pas échappé à cette évolution et les crises majeures qui l'ont traversée et la traversent encore, ne peuvent être réduites à des manifestations sporadiques mais doivent être considérées comme l'expression de conflits à venir. Elles ont mis en évidence la permanence de l'affirmation identitaire, de l'aspiration à maîtriser le développement économique auquel est incapable d'aboutir l'ensemble des dispositifs mis en place. De ce fait, des interrogations croissantes surgissent sur la nature des liens avec la France.

LES EXIGENCES DE LA RÉALITÉ ÉCONOMIQUE DE LA GUYANE

Le réel économique et social se pose en des termes différents que dans les régions et départements métropolitains.

Une économie artificielle assistée et administrée

La transformation, en 1946, de la Guyane en Département d'Outre-mer et la mise en place d'une infrastructure sociale comparable à celle de la France métropolitaine, ont entraîné le développement d'un niveau de vie de pays développé, alors qu'en réalité elle peut prétendre, en grande partie, à la qualification d'économie de pays en voie de développement. L'activité économique, par sa structure, repose essentiellement et exclusivement sur les transferts publics, budgétaires et sociaux. La liquidation progressive du tissu productif, liée à l'assimilation administrative et sociale, a généré un processus d'importations massives, transformant la Guyane en pompe à finances ; les revenus de transferts ont été progressivement étendus à la Guyane sans aucune relation avec la richesse générée par l'économie locale.

Le préjugé, apparu à l'époque, selon lequel la France pouvait encore entretenir ce que certains considèrent comme des "danseuses", que le développement des économies locales est impossible du fait de l'étroitesse de leur marché intérieur est fortement présent. Selon les mêmes, il ne permet ni effet d'échelle, ni diversification et pour ce qui est des marchés extérieurs, les coûts de production ne permettant pas d'en conquérir, il serait vain d'entreprendre. Pour ces raisons, la nécessité de privilégier l'emploi productif local n'est pas, à ce jour, apparue comme une priorité devant mobiliser toutes les ressources humaines et matérielles. Cette absence de vision politique du développement s'appuyant sur des analyses sujettes à caution, et l'insuffisance des moyens financiers des collectivités locales ne permet pas la mise en place progressive d'un tissu économique. La présence de la base de lancement de Kourou accroît le sentiment largement répandu et partagé que lorsque les intérêts stratégiques nationaux de la France sont en jeu, les moyens sont trouvés. Cette situation a des effets dévastateurs sur de nombreux plans d'autant que certains développent une idéologie de l'assistanat et de l'échec.

L'idéologie de l'assistanat et de l'échec

Les transferts effectués par l'État en Guyane qui découlent de la simple application des lois républicaines, mais qui proportionnellement sont nettement inférieurs à ceux qu'a effectués l'État dans l'Hexagone pour mailler le territoire en équipements structurants, sont qualifiés de mesures d'assistanat tandis que dans le même temps, le spatial est présenté comme modèle alors qu'il bénéficie d'un soutien public massif. La prise de conscience croissante de l'État qu'il n'a plus les moyens de financer le dispositif mis en place à la départementalisation le conduit à imaginer des plans de développement sectoriels depuis l'Hexagone qui se soldent toujours par des échecs (plan vert...), sans qu'il s'interroge sur les raisons de ces échecs, en renvoyant la responsabilité sur les élus, les socioprofessionnels et la population d'une manière générale, qui développent une culture de l'échec, de l'incompétence et de l'irresponsabilité. La décentralisation a également montré ses limites par son inadaptation, l'insuffisance des moyens financiers et la superposition des collectivités régionales et départementales.

La démographie, toujours forte, n'a trouvé de réponse à sa mesure ni dans sa propre régulation, ni dans la mobilité des hommes. Le chômage, chronique, connaît une croissance inquiétante, d'autant que des menaces persistantes pèsent sur les grands secteurs pourvoyeurs d'emplois. Plus de 10 % du montant total des crédits RMI sont distribués dans les DOM sans mise en place d'une véritable politique d'insertion. La quasi-similitude des prestations sociales par rapport à celles de la métropole relève davantage d'une approche juridique que d'une réelle prise en compte des spécificités locales, notamment démographiques et culturelles, et favorise certains effets pervers par désincitation au travail ou prolifération de l'économie souterraine.

UN PACTE DE DÉVELOPPEMENT

Les relations nouvelles

La société guyanaise souhaite apporter, en sus de F Éboué et G. Monnerville, en sus des champions d'Europe d'athlétisme ou boxe. Elle a fourni sa part à l'imaginaire de l'empire colonial, même sous forme pénitentiaire ; elle sait ses apports dans le rang qu'occupe la France au niveau international. Aujourd'hui, elle aspire à tirer parti de ses ressources humaines et matérielles pour n'avoir plus à subir le dénigrement de l'assistanat, pour devancer les évolutions du XXI^{ème} siècle. Le retrait de l'État, lié pour partie au respect des impératifs de limitation des déficits budgétaires, incite à trouver de nouvelles formes de gestion d'administration plus décentralisées, plus compétitives. La réforme de l'organisation institutionnelle ne constitue pas, à cet égard, un préalable politique mais bien un moyen du développement. Le seul fait que les forces économiques, sociales et politiques expriment leurs volontés convergentes et leur accord, par delà les clivages habituels, pour une stratégie à long terme en est la parfaite illustration. L'accélération des mutations internationales, notamment celles impulsées par l'Union européenne, les contraintes diverses qui pèsent sur les collectivités et les services publics, les incertitudes, l'absence de perspectives économiques conduisent à ne plus concevoir les relations de la Guyane avec l'ensemble national sur la base de l'homogénéité. La fragilité économique de la Guyane, sa situation institutionnelle l'exposent plus que tout autre territoire aux conséquences de ces bouleversements, dans la mesure où elle ne possède pas aujourd'hui les moyens d'y faire face.

Tout plaide pour que les relations soient désormais envisagées dans un cadre plus respectueux des cultures, de l'histoire, de la géographie. Il est nécessaire que la Guyane soit considérée comme un ensemble singulier autonome et responsable participant pleinement aux enjeux nationaux et internationaux. En ce sens, le développement doit être conçu conformément aux volontés et ressources locales et la collectivité nationale pour l'accompagner a le devoir de réduire les inégalités, les déséquilibres, de rattraper les retards et de favoriser la maîtrise par les Guyanais de l'expression de leurs richesses culturelles et de leurs chances économiques. Pour aboutir à un développement réel et durable qui substitue progressivement la création de richesses économiques à l'assistance des transferts publics, une relation sincère et efficace doit être établie entre État et la Guyane. Cette relation doit se traduire par un "Pacte de Développement" dans lequel chacun des partenaires préservera ses intérêts. Ce pacte doit être conclu dans la clarté d'un projet, des compétences, des procédures, des engagements financiers à évaluer.

Cette clarification a une portée essentielle qui conduira à la reconnaissance du droit pour chacune des communautés qui peuplent la Guyane, et surtout aux peuples autochtones d'assumer les responsabilités qui leur incombent dans le projet d'une société plurielle. La concertation avec le Gouvernement de la France doit permettre de fixer le cadre des évolutions, de définir les moyens publics et privés. Pour réussir ces transformations, il est impératif que l'État accepte que soient redéfinis les responsabilités et les niveaux institutionnels. L'État doit accepter de recentrer son rôle politique et administratif afin de mieux assurer ses missions au plan économique et financier en partenariat avec l'Union Européenne en vue d'engager des interventions fortes pour le rattrapage qualitatif et quantitatif des équipements nécessaires au développement des activités économiques. Les objectifs seront atteints par la confiance faite aux acteurs locaux pour la définition de la stratégie de développement, par la liberté qui leur sera laissée de choisir et conduire démocratiquement, grâce à un nouveau dispositif institutionnel, les programmes régionaux de développement.

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

La politique économique que mettra en oeuvre la nouvelle collectivité de Guyane a pour objet, en une trentaine d'années, de passer d'une économie de transferts de nature exogène et tirée par la commande publique, à une économie endogène créatrice de richesses et apte à assurer le bien-être de ses habitants unis dans une communauté de destin. Pour ce faire, une planification doit être élaborée sur 3 horizons :

- **Le court terme** sur lequel seront déterminées les mesures à prendre immédiatement pour initier le premier plan à moyen terme,
- **Le moyen terme** faisant l'objet de plans successifs ajustables par des évaluations périodiques. Ces différents plans détermineraient des objectifs et des moyens sectoriels permettant d'atteindre, au bout d'un certain temps, les objectifs stratégiques définis pour le long terme.
- **Le long terme** faisant l'objet d'objectifs stratégiques développés dans le rapport de la commission mixte.

LE COURT TERME

L'économie étant tirée par la commande publique, il conviendrait de la soutenir et de l'orienter afin qu'elle devienne un vecteur fort du développement du secteur privé.

Reconstitution des marges de manœuvre des Collectivités

Le soutien à la commande publique rend nécessaire la reconstitution des marges de manœuvre des Collectivités locales ou le transfert à la nouvelle Collectivité des moyens actuels des anciennes Collectivités, abondés d'une réévaluation des dotations fondée sur :

- Le recensement général de la population en 1999 qui devra être suivi de recensements complémentaires annuels
- La réévaluation des dotations de transferts en fonction du coût réel de l'exercice des compétences par les Collectivités
- l'audit et la réévaluation des infrastructures pour rattraper l'important retard dans ce domaine notamment pour les communes de l'intérieur

La commande publique comme support au développement

- La satisfaction de besoins en équipements publics devra faire l'objet d'une étude afin de déterminer ce qu'il est possible de produire sur place et ce qui doit être importé.
- Une modification du code des marchés publics devra permettre d'intégrer la notion de préférence locale afin de privilégier les entreprises guyanaises regroupées éventuellement dans des corporations.
- Des transferts de technologie entre d'une part les entreprises pilotes et les organismes de recherche et d'autre part les artisans ou les industriels devront être réalisés afin d'obtenir des produits aptes à s'intégrer aux équipements publics et privés.

- Une Conférence Régionale, d'Investissement et d'Équipement réunissant les décideurs publics et privés, devra être créée afin d'ajuster le niveau et les conditions de la commande publique.

La modernisation des entreprises

Afin de permettre aux entreprises d'accéder aux marchés, il conviendra de consolider le tissu existant en procédant à des restructurations s'appuyant sur les mesures suivantes :

- Améliorer les mécanismes d'appui et d'accompagnement
- Engager une politique en faveur de leur modernisation et renforcer leurs fonds propres
- Faciliter l'accès au crédit à des taux moins onéreux
- Mettre en oeuvre des outils d'aide à la création, au financement et à l'accompagnement des très petites entreprises.

LE MOYEN TERME

La commande publique ne pouvant supporter à elle seule l'activité économique, il s'agira de stimuler les capacités endogènes du territoire afin d'accéder au développement réel et durable.

Les actions

La formation des hommes

- Créer un pôle universitaire et de recherche
- Renforcer et adapter le système éducatif
- Rationaliser l'outil de formation, diversifier et accroître l'offre de formation par des dotations accrues et mieux utilisées

L'environnement financier et fiscal

- Redéfinir le positionnement et le rôle de l'Agence Française de développement
- Transformer la SOFIDEG en banque de développement des entreprises
- Créer un fonds commun de placement à risque
- Remplacer l'octroi de mer par une taxe sur les biens et services consommés collectée par la nouvelle collectivité guyanaise

L'organisation des marchés et de la coopération

- Structurer les filières productives
- Réorganiser et rationaliser les circuits de distribution et de commercialisation
- Accélérer le processus de coopération et d'intégration régionale

L'aménagement du territoire et la préservation de l'environnement

- Fournir à toutes les collectivités de Guyane la maîtrise du foncier
- Créer une Zone Franche Industrielle d'Exportation duplicable sur d'autres sites appropriés
- Définir les axes prioritaires de communication et planifier les investissements qui y sont liés
- Accélérer la couverture médiatique du territoire en outils de haute technologie (téléphonie mobile, TV ...)
- Arrêter un plan d'assainissement urbain et rural
- Maîtriser le développement de l'espace urbain et de l'espace rural

L'action sanitaire et sociale

- Rationaliser la politique de santé
- Relancer la politique du logement social
- Améliorer le cadre de vie

Des outils d'analyse, d'évaluation et d'orientation

- L'Institut de Recherche pour le Développement
- Le Centre d'Entreprise et d'Innovation
- La Banque de Développement

LE LONG TERME

Les constats établis lors des États Généraux ont permis de déterminer des axes stratégiques forts :

- La valorisation des ressources du territoire
- L'ouverture de la Guyane à son environnement géographique
- La Guyane comme interface entre l'Union Européenne et le MERCOSUR
- La transformation progressive de la structure du Produit Intérieur Brut

Des organes de décision

- L'Agence de Développement
- La Conférence Régionale d'Investissement et d'Équipement

LES COMPÉTENCES DE LA NOUVELLE COLLECTIVITÉ DE GUYANE

Le nouveau cadre politique et administratif, souhaité par les forces politiques, économiques et sociales de la Guyane conduit à conférer à la nouvelle Collectivité Territoriale des compétences qui découlent de l'adoption consensuelle des axes stratégiques pour le développement économique réel et durable. Le transfert des compétences s'accompagne des institutions politiques, des moyens financiers et administratifs permettant la mise en oeuvre d'un projet de société dans le cadre d'une communauté de destin reconnue au sein de la République Française.

PRINCIPES

Le transfert des compétences établi en partenariat avec État sur la base d'un Pacte de Développement reconnaît :

- L'identité multi-culturelle de la société guyanaise,
- Le droit à l'expression de cette identité, résultat d'un réel propre qui ne peut être réduit à une spécificité conçue depuis la France,
- Le droit d'élaborer les règles de gestion et d'administration de ses réalités économiques, culturelles et sociales,
- Le droit à une plus grande et meilleure participation des groupes sociaux et communautaires composant la société guyanaise dans l'espace public,
- Le droit de mettre en oeuvre et de réaliser les objectifs de création et de développement des richesses nouvelles aptes à assurer le bien-être de ses habitants.

L'État mettra en jeu toutes ses capacités et les intégrera dans un processus progressif d'autonomie et d'appui à la nouvelle Collectivité.

MODALITÉS DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES

Le nouveau cadre institutionnel permet d'assurer la représentation démocratique des différentes communautés de la société guyanaise au sein des nouvelles institutions politiques créées. La nécessité d'une évolution progressive de la situation actuelle conduit à répartir les champs de compétences entre État et la nouvelle collectivité territoriale en trois blocs :

- Les compétences de la Nouvelle Collectivité
- Les compétences de État
- Les compétences partagées.

LES COMPÉTENCES DE LA NOUVELLE COLLECTIVITÉ

Les compétences détenues par État seront transférées à la nouvelle Collectivité Territoriale de Guyane dans les domaines suivants :

Le développement économique

Pour lui permettre :

- D'assurer la maîtrise, l'accès, la gestion, l'exploitation, la conservation des ressources économiques, et en particulier les ressources naturelles
- De désenclaver la Guyane et promouvoir la politique de coopération régionale
- De réformer le système financier par la création d'outils régionaux adaptés à la réalité de l'activité économique et aux besoins du développement
- De conclure directement avec les instances de la CEE sur les questions d'intérêt régional
- D'adopter les mesures d'ordre fiscal et social appropriées au développement.

Pour lui permettre :

- D'assurer et de favoriser l'expression culturelle, sportive et politique des diverses communautés de Guyane, y compris celles des peuples autochtones en référence notamment aux textes internationaux en vigueur
- De définir les politiques, les méthodes et les finalités des actions en faveur de l'intérêt général dans les domaines de l'enseignement primaire, de la formation, de l'action sanitaire et sociale et de l'audiovisuel.

Le domaine politique et administratif territorial

Pour lui permettre :

- D'élaborer le corpus législatif, réglementaire et normatif territorial, applicable aux réalités locales dans les domaines qui relèvent de sa compétence
- D'organiser et de disposer de la fonction publique territoriale
- De déléguer une partie de ses pouvoirs aux autres collectivités et Établissements publics locaux qu'elle aura créés.

L'aménagement du territoire

Pour lui permettre :

- De maîtriser et gérer le foncier jusqu'alors détenu par État
- D'associer des ressources naturelles et des espaces dans le cadre du projet de l'Aménagement du Territoire Régional
- De réaliser et organiser les équipements de transports, de communications, fluvial maritime routier et aérien
- De définir la politique de production et distribution d'énergie adaptée au Développement
- De définir et de maîtriser la politique de Gestion de l'eau.

Les moyens

Moyens financiers

Les moyens financiers transférés devront correspondre aux charges réellement évaluées. Une Commission Paritaire Permanente d'évaluation et d'arbitrage sera, par ailleurs, chargée :

- de réévaluer périodiquement les dotations pour faire coïncider les transferts financiers aux dépenses réelles effectuées par la nouvelle Collectivité Territoriale
- d'évaluer périodiquement les recettes de la nouvelle Collectivité Territoriale capables de se substituer progressivement aux transferts financiers de l'État

Moyens Administratifs

L'État s'engage, dans un premier temps, à mettre à disposition de la Nouvelle Collectivité le personnel qu'il affectait à l'exercice de ses compétences. La nouvelle Collectivité Territoriale constituera progressivement notamment par la formation, le personnel nécessaire à son fonctionnement.

LES COMPÉTENCES DE L'ÉTAT

Les compétences de l'État recouvrent principalement les relations que pourraient avoir la Guyane avec les ensembles supranationaux ou avec les autres nations en dehors des relations économiques normales avec ses proches voisins du Brésil ou du plateau des Guyanes.

Les compétences pourraient concerner :

- la justice
- les services de l'État
- le contrôle administratif et le respect des lois
- la défense
- le spatial
- la monnaie.

LES COMPÉTENCES PARTAGÉES

Les compétences partagées avec l'État

Elles concernent les domaines où les décisions que pourrait prendre l'État seraient de nature à influencer de manière sensible sur les grands équilibres économiques, financiers sociaux, culturels de la Guyane.

Elles pourraient être relatives à :

- l'organisation judiciaire (Droit coutumier) : l'adaptation de la justice aux situations locales
- la sécurité civile
- la réglementation et le contrôle de l'immigration

- l'enseignement du 1er degré et du second degré
- l'enseignement supérieur et la recherche.

Cependant, si une décision de la compétence de l'État était de nature à influencer fortement sur les équilibres de la nouvelle collectivité, une consultation préalable de la nouvelle collectivité serait nécessaire.

LES INSTITUTIONS

Une Collectivité nouvelle

Les éléments qui précèdent ne pourront être mis en oeuvre que dans le cadre d'une nouvelle collectivité.

Cette collectivité sera dotée:

- d'une assemblée qui règle par ses délibérations les affaires de la collectivité, et pourvue également d'un pouvoir législatif et réglementaire local autonome
- d'un conseil exécutif responsable devant l'assemblée
- des découpages territoriaux nouveaux : les Provinces dotées d'une organisation propre en vue de rationaliser l'exercice des compétences des diverses collectivités
- de communes
- des conseils consultatifs dans les domaines socioéconomiques, et culturels
- un conseil coutumier dont les modalités de fonctionnement feront l'objet de discussions ultérieures.

Le représentant de l'État assurant le contrôle administratif et le respect des lois.

LES MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE DE LA NOUVELLE COLLECTIVITÉ DE GUYANE

- 1) Adoption dans les mêmes termes d'un document d'orientation diffusé par les conseils général et régional réunis en "congrès"**
- 2) Remise du document au gouvernement français**
- 3) Négociation entre le gouvernement et une délégation guyanaise**
- 4) Cette négociation doit aboutir à un accord portant sur :**
 - la création de la nouvelle collectivité de Guyane
 - les organes de cette collectivité
 - les compétences de cette collectivité
 - les orientations à caractère économique, financier, social et culturel pour soutenir un développement durable

- un échéancier sur les différents éléments de l'accord
- la consultation du corps électoral

5) Une loi organique devra être présentée au Parlement et précisera les modalités de création de la nouvelle Collectivité de Guyane et de mise en oeuvre des orientations de l'accord.

6) Installation de la nouvelle collectivité de Guyane

ADDITIF AU DOCUMENT D'ORIENTATION

Adopté en commission Mixte le Mardi 26 janvier 1999. Approuvé par les Élus Régionaux et Généraux réunis en congrès de Guyane le Samedi 27 Février 1999

La Commission Mixte, s'étant déplacée le Samedi 19 décembre 1998 à Saint-Laurent-du-Maroni pour entendre le point de vue des autorités coutumières amérindiennes et noirs marrons sur le projet de document d'orientation considère :

- Que la revendication de principe, avancée par les autorités coutumières, quant à la reconnaissance des peuples autochtones et tribaux est justifiée
- Que la nature des observations formulées par ces autorités sur le projet de document d'orientation nécessite que se poursuive la discussion entamée ce 19 Décembre 1998. La Commission note cependant que le document d'orientation affirme sans ambiguïté à sa page 8, histoire, paragraphe 2 et 3, l'existence des peuples autochtones, peuples premiers.

La Commission propose en outre :

- A la page 25 : CULTURE, SPORT, ACTION SANITAIRE ET SOCIALE, ÉDUCATION de rajouter au premier alinéa : " y compris celle des peuples autochtones en référence, notamment, aux textes internationaux en vigueur
- A la page 28 : UNE COLLECTIVITÉ NOUVELLE, de rédiger le point 5 ainsi :
- Des Conseils consultatifs dans les domaines socio-économiques et culturels.

Et de rajouter à cette même page un point 6:

- Un conseil coutumier (dont les modalités de fonctionnement feront l'objet des discussions ultérieures.

La Commission propose enfin, aux deux assemblées locales :

- de faciliter les démarches des autorités coutumières désireuses de rencontrer le gouvernement français.

Les modifications demandées ont été intégrées dans le présent document.