

Les VRAIS HANDICAPS au DEVELOPPEMENT de la GUYANE

de Nestor RADJOU

Table des matières

Introduction	2
1. Handicaps liés à la population	2
1.1. Les conséquences psychosociologiques de l'esclavage	3
1.2. Une diversité ethnique et communautaire démesurée	4
2. Handicaps liés au territoire et à l'économie	6
2.1. Un aménagement du territoire qui paralyse le développement	6
2.2. Une économie de rentes et de non-développement	8
2.3. Des déficits de compétitivité et cercle vicieux de non-développement	10
3. Handicaps liés aux défaillances de la Gouvernance	12
3.1. Une gouvernance nationale et européenne inadaptée	12
3.2. Une gouvernance locale défaillante et sans expertise	14
a) Des compétences territoriales étendues et encadrées	14
b) Des ressources financières limitées et des dépenses excessives	16

Introduction

La Guyane française est un territoire situé en Amérique du Sud où elle occupe une position géostratégique de rayonnement et possède un important potentiel de ressources naturelles et de biodiversité. La départementalisation de 1946 a doté cette ancienne colonie d'un statut de région française à part entière, mais la société guyanaise reste encore profondément marquée par les séquelles de sa période esclavagiste. Toutefois, elle détient des institutions démocratiques et sociales des plus avancées (*liberté, protection sociale, justice...*), qui font d'elle une région relativement prospère dans un environnement géographique pauvre. Pourtant, la Guyane reste entièrement dépendante de la solidarité nationale, car elle ne sait toujours pas, par elle-même, financer et produire l'essentiel des biens et services nécessaires à la satisfaction de ses besoins. Son développement économique demeure depuis des lustres paralysé par de nombreux handicaps. Pire, en termes de développement, la Guyane présente toutes les caractéristiques d'un pays sous-développé : faible niveau de vie pour plus de la moitié de la population, chômage élevé, insuffisance d'accumulation du capital (*financier et compétence humaine*), territoire peu aménagé et équipé, économie non industrialisée et imprégnée d'activités illicites et informelles, gouvernance défaillante ...

Pour expliquer ce non-développement, certains mettent en cause la colonisation, la dépendance et l'insuffisance de pouvoirs locaux (*statut*), d'autres la faible population. Or, il faut le savoir, la colonisation et le statut d'un pays ne sont pas en principe des obstacles à un développement endogène. En effet, comme l'atteste l'histoire des pays développés, colonisés ou non, avec ou sans ressource naturelle, le développement d'un territoire est réalisable. D'anciennes colonies, riches en ressources naturelles, telles que les USA, le Canada et l'Australie, ont su se développer alors que d'autres comme Haïti, le Surinam, le Guyana et l'Afrique en général ne savent toujours pas se développer, ils sont empêtrés dans des problèmes de gouvernance, de compétence, d'insécurité, de financement ... En revanche, des pays sans véritable ressources naturelles, comme le Japon, l'Israël et la Corée du sud, ont su rapidement se développer, certains sous une dictature ou en ayant été colonisés ; ils ont su mettre l'accent sur la formation scientifique, l'innovation et la création de richesses.

De même, une faible population n'est également pas un obstacle, comme en témoigne l'Islande ($102\,775\text{ km}^2$: 383 000 hab. en 2024), dont le développement s'est initié après la seconde guerre mondiale avec une population d'environ 150 000 habitants. Cette ancienne colonie, dont les dimensions actuelles sont de la même catégorie que celles de la Guyane, est pourtant l'un des pays les plus développés au monde et contredit donc l'affirmation que l'étroitesse du marché intérieur serait un obstacle au développement de la Guyane. En revanche, au sein de la France, la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie, qui disposent d'un large statut d'autonomie, ne se développent pas ; elles ne font pas mieux que les Antilles françaises et La Réunion !

En réalité la Guyane souffre de son passé et ne saurait se développer sans au préalable bien identifier et analyser les véritables causes de son non-développement. Elles doivent être recherchées dans la nature, l'organisation et le fonctionnement de la société guyanaise. Celle-ci est déséquilibrée, instable et souffre des scories de son passé colonial, de ses différences identitaires et culturelles, des insuffisances de structuration de son territoire, d'une économie de rentes et d'une vision stratégique erronée du développement. Des handicaps liés à sa population, son territoire, son économie et sa gouvernance.

1. Handicaps liés à la population

En 1946, la colonisation lègue à la départementalisation de la Guyane une population réduite à environ 28 000 habitants (*le recensement de 1911 en dénombrait plus de 49 000*). Cette faible population, peu éduquée, se répartissait sur un vaste territoire fracturé en deux zones administrativement séparées, le littoral et le territoire autonome de l'Inini¹ (*l'intérieur*). Sur chacune d'elles, cohabitaient deux communautés distinctes par leurs origines et cultures. A l'intérieur, laissé à la libre administration du

¹¹ Institué en 1930, probablement pour mieux contrôler la production aurifère.

gouverneur, se côtoyaient sans se mélanger les Amérindiens (*les vrais autochtones*) et les Bushinengués issus du marronnage, lesquels vivaient librement selon leurs coutumes des subsides de la nature. Il y avait aussi des chercheurs d'or. Sur le littoral, que régissait la loi française de spécialité législative, cohabitaient les Métropolitains et les Créoles issus d'esclaves affranchis et de métissages divers. De sorte que la société guyanaise réunissait déjà tous les ingrédients d'une société de déséquilibre et de frustration qui oscille entre soumission, résistance et révolte.

1.1. Les conséquences psychosociologiques de l'esclavage

La colonisation et sa brutalité inhumaine (*l'esclavage*), que justifiait une hiérarchie raciale, ont produit d'importants traumatismes générationnels et façonné une société guyanaise en diversité culturelle et identitaire, que ni la départementalisation, ni les diverses autres réformes institutionnelles n'ont su jusqu'ici harmoniser, unifier et installer une langue véhiculaire et un même sentiment d'appartenance.

A l'origine, pour faire face à l'insuffisance et l'hostilité des autochtones (*les Amérindiens*), la colonisation a vite eu recours à la traite négrière. Capturés, transportés, vendus et acquis comme propriété privée (*capital privé de production*) des Colons blancs, qui les ont physiquement soumis au travail forcé, les premiers Noirs guyanais ont subi un grave choc psychosociologique de déstructuration. Dépayés et contraints de s'adapter, ils se sont installés dans une culture de soumission et d'insécurité, avec une perte d'identité, un sentiment de dévalorisation de soi et une difficulté de concevoir l'avenir. D'autant que, pour contenir toute révolte, les missionnaires catholiques avaient la charge d'asservir les autochtones et les esclaves en les convertissant au catholicisme. Ces évangélistes prêchaient le bonheur dans l'au-delà, la soumission à l'ordre colonial établi et, surtout, ne leur transmettaient pas la pensée rationnelle pour qu'ils n'apprennent pas à raisonner et à analyser. Ils les ont ainsi cantonnés aux seules croyances que véhicule la pensée sacrée.

Avec la Révolution française, la société esclavagiste se fissure. Le principe de l'égalité des hommes, noirs et blancs, est reconnu, l'esclavage est aboli en 1794 (*mais rétabli en 1802 par Napoléon*) et la colonie s'engage dans de nouvelles perspectives avec notamment la mise en œuvre d'un processus d'assimilation socioculturelle et de déportation, comme facteur de peuplement. C'est donc la Révolution française qui pose, la première, la question de l'intégration politique et administrative de la Guyane dans la République. Quelle violence cérébrale ont dû alors se faire ces révolutionnaires pour élever l'esclave noir, propriété privée du colon, à l'égal de son maître blanc !

Néanmoins, c'est en 1848 que la déclaration du suffrage universel, l'abolition définitive de l'esclavage, l'octroi de la citoyenneté française à la population locale et l'accès des enfants d'affranchis à l'école publique (*jusque-là réservée à ceux des colons*) signent véritablement l'acte de naissance d'une nouvelle forme de colonisation. Celle-ci, dès lors, réfute la hiérarchie raciale et inscrit le processus colonial dans une perspective d'intégration et de "francisation". Devenus juridiquement des citoyens français libres, les esclaves libérés rejettent le travail de servitude, abandonnent les plantations et finalement se retrouvent sans ressource, alors que les colons sont indemnisés. Aussi, pour n'avoir pas accompagné l'abolition de l'esclavage d'un dispositif de revalorisation et de réconciliation, les esclaves libérés (*devenus en droit les égaux de leurs maîtres*) sont alors restés démunis et le clivage « maître/esclave » a ainsi perduré. L'égalité juridique seule n'a évidemment pas résorbé les inégalités sociales et est donc restée plus virtuelle que réelle. De ce fait, elle a, probablement, attisé un sentiment d'injustice, de frustration et de « rancœur coloniale », dont on retrouve encore aujourd'hui les traces dans les mentalités guyanaises.

Par ailleurs, bien qu'obligatoire et gratuite, l'accès à l'école publique reste très limité sur ce vaste territoire et l'analphabétisme demeure généralisé dans les années 1870, surtout à l'intérieur du territoire où les communes étaient inexistantes. Cependant, l'application de la loi de 1871 sur l'élection des assemblées locales et du député au suffrage universel introduisait en Guyane la nécessité de former les électeurs. Il fallait donc aussi apprendre aux créoles à lire et à écrire. Ainsi, une élite locale, plus littéraire et politique que scientifique, s'est progressivement constituée et, certains, tels que Félix Eboué et Gaston Monnerville, ont occupés des fonctions des plus prestigieuses de l'Etat. Ils ont alors contribué à la départementalisation de la Guyane, pour que la population locale puisse connaître, autant que possible, les mêmes conditions sociales d'existence que dans l'Hexagone.

La transformation en 1946 de la colonie en département se traduit par l'application juridique de l'égalité législative adaptable (*art 73 de la Constitution*), le remplacement du gouverneur par un préfet et la mise en place progressive des institutions, services et équipements nécessaires à l'organisation territoriale française, dont la commune en constitue le premier échelon où l'école publique, l'église et les dispensaires de soins sont les locomotives. Aussi, en absence de commune à l'intérieur du territoire, les changements se manifestent quasi-exclusivement sur le littoral. Le territoire de l'Inini (*l'intérieur où sont pourtant installés des villages d'Amérindiens, de Bushinengués, de chercheurs d'or et d'exploitants forestiers*) se trouve dès lors écarté de cette reconfiguration sociétale, d'autant qu'une importante partie des populations amérindiennes et bushinengués n'avaient officiellement toujours pas acquis dans les années 1960 la citoyenneté française. Il a fallu attendre la suppression en 1969 du régime d'autonomie de l'Inini et la création des communes de Maripasoula, Grand-Santi-Papaïchton, Saint-Elie, Camopi et Saül pour que la départementalisation de la Guyane ait véritablement un sens.

Finalement, la colonisation a modelé en Guyane les fondations d'une société guyanaise multiculturelle à travers des hiérarchisations raciales et des discriminations systémiques. Lesquelles ont laissé de profondes séquelles, individuelles et collectives, qui ont engendré des traumatismes intergénérationnels, marqués par un rejet du travail de servitude (*le « travail forcé » étant assimilé aux chaînes de l'esclave*), l'attente de la reconnaissance de son passé colonial et la recherche d'une identité collective. Aujourd'hui encore, ces séquelles persistent, voire s'amplifient avec une immigration démesurée, et qui, pour n'avoir pas été jusqu'ici traitées, font que la Guyane actuelle est une société déséquilibrée et instable, plus tournée vers son passé colonial que vers la construction de son avenir.

1.2. Une diversité ethnique et communautaire démesurée

Le peuplement de la Guyane s'est réalisé tout le long de son histoire, par vagues successives d'immigration, sur deux périodes, avant et après la départementalisation. Aujourd'hui, la diversité culturelle se caractérise par une multitude ethnies, de langues vernaculaires, de cultures et de religions distinctes qui cohabitent sans véritablement fusionner. Par sa nature, et contrairement à ce que l'on pense traditionnellement, cette diversité, composée de plus de 25 groupes ethniques bien différents, constitue d'avantage un frein qu'un facteur de développement.

Concrètement, en 1946, la colonisation lègue à la départementalisation une très faible population fracturée en quatre groupes ethniques spécifiques, organisés en communautés. Aux côtés des communautés amérindiennes (*Galibi, Wayâpi, Palikur, Arawak, Wayana...*), les habitants d'origine, viennent d'abord s'installer, à partir XVII^{ème} siècle, des communautés françaises de colons blancs, lesquels découvrent les autochtones, les combattent et tentent en vain de les asservir. Puis, à défaut de se procurer de la main-d'œuvre autochtone, les colons blancs importent d'Afrique, dès la fin du XVII^{ème} siècle, des esclaves noirs. Certains esclaves fuient le traitement inhumain des colons blancs, s'évadent des plantations, se réfugient à l'intérieur des terres et avec leurs « frères esclaves » évadés du Suriname constituent les communautés Bushinengués (*Aluku, Saramaka, Djuka, ...*). Enfin, après l'abolition définitive de l'esclavage en 1848, la communauté créole se constitue progressivement de descendants d'esclaves et de métisses issus des différents métissages. Finalement, ce sont les descendants natifs de Guyane de ces quatre groupes de communautés, amérindienne, bushinengué, colon blanc et créole qui, eux, constituent aujourd'hui la matrice de la société guyanaise, où les plus nombreux restent encore les créoles avec environ 40% de la population en 2020. Certes, avec l'installation du bagne et la découverte de l'or, il y a eu au 19^{ème} siècle l'immigration des missionnaires métropolitains, des Indiens-tamoul et des Antillais anglophones (*Sainte-Lucie ...*), auxquelles est venue s'ajouter celles des Chinois et des Syro-libanais au début du 20^{ème} siècle. Mais en restant limités et dispersés, ces immigrants n'ont pas pu constituer à l'époque de véritables communautés.

Ainsi, à la départementalisation, chacune des communautés existantes possédait sa propre identité avec ses langues, ses cultures et ses religions, lesquelles cohabitaient sans fusionner pour créer une d'identité guyanaise commune, ni acquérir le sentiment d'une même appartenance. Depuis, une seconde série de vagues d'immigration massive ne cessent d'entretenir et d'amplifier l'hétérogénéité de la population guyanaise. D'abord, l'installation de l'administration départementale s'est accompagnée de l'arrivée de nouveaux fonctionnaires métropolitains, et du recrutement d'autochtones pour les emplois subalternes. Ensuite, vu la faible population locale (*45 000 hab. en 1964*), les différents projets de développement

économique et d'industrialisation ont été liés à de l'immigration de main-d'œuvre extérieure (*française et étrangère*). Mais c'est surtout à partir de 1960 que l'immigration étrangère prend notamment de l'ampleur avec les travaux d'infrastructures, de bâtiments et surtout en 1964 avec la construction du Centre Spatial Guyanais (CSG), laquelle consacre l'afflux de Brésiliens, qui deviennent en 1967 dix fois plus nombreux qu'en 1961. De même, avec le « Plan Vert », c'est l'installation des Hmongs en 1977. Enfin, dès le début des années 1980, l'immigration étrangère change de nature. Elle devient en partie clandestine et plus sociale et humaine qu'économique. Ses principaux facteurs d'attractivité trouvent leurs racines dans l'application en Guyane de la législation française (*liberté publique, aide sociale, sécurité...*), la porosité des frontières, le pillage des ressources naturelles...

En devenant une région française à part entière, qui lui garantit la liberté d'expression, la protection sociale et la solidarité nationale, la Guyane devient dans les années 1980 une société relativement riche dans un environnement pauvre. Dès lors, les immigrés viennent, selon leur pays d'origine, principalement pour fuir l'insécurité et la misère, bénéficier des droits sociaux et tirer profit des facilités du système (*accès aux soins, au travail informel, activité illicite...*). Pour l'essentiel, l'immigration

Immigré	% en 2020
<i>Haïtien</i>	37
<i>Surinamis</i>	26
<i>Brésiliens</i>	17
<i>Autres</i>	20

concerne principalement jusqu'en 2000, les Haïtiens, les Surinamais et les Brésiliens (*descendants eux aussi de la colonisation*), lesquels représentent 80% de l'ensemble des immigrés actuels. Par exemple, l'immigration haïtienne s'est fortement accrue en passant de 470 en 1974 à 5492 en 1982 et à 24000 en 2020. A partir des années 2000, l'immigration s'est diversifiée, s'est étendue à plus de 139 pays, notamment au Moyen-Orient, et, faute d'intégration, accroît le communautarisme et les déséquilibres chroniques de la société guyanaise.

Toutefois, bien que très nombreux sur le territoire, avec plus de 36% de la population, peu d'étrangers acquièrent la nationalité française, y compris ceux nés en Guyane. Par exemple, selon le recensement

de 2009, sur 94 974 (= 13 045+81 929) étrangers, seuls 13 045 (= 8 994+4 051) étaient devenus français, alors même qu'ils étaient 28 275 (= 24 224+4 051) à être nés en Guyane. Il est donc clair que l'immigration en Guyane, où la population étrangère et d'immigrée augmente bien plus vite que celle des Français, est excessive. Par son intensité et la continuité de ses flux, l'immigration déstabilise en continu la société guyanaise et, finalement, finira par marginaliser les Créoles, les Amérindiens et les Bushinengués. D'autant que cette photographie de la composition de la population étrangère serait bien plus catastrophique avec la prise en compte de l'immigration clandestine, qu'un rapport du Sénat de 2012 estime de 30 000 à 60 000, voire 80 000 illégaux en Guyane. Bref, cette immigration entretient une diversité ethnique et culturelle qui n'est plus tolérable, ni appropriée au développement. Elle pose en soi un problème et ne peut pas être, en absence d'une véritable volonté d'intégration et d'appartenance, un facteur de développement pour plusieurs raisons.

Situation en 2009			Lieu de naissance		Total
			France	Etranger	
Nationalité	Française	de naissance	128 506	2 988	142 540
		naturalisés	4 051	8 994	
	Etrangère		24 224	57 705	81 929
	Immigré (français et étrangers)			66 699	
Source Insee : Panorama immigration G. (sept 2012)					224 469

L'immigration est aujourd'hui plus un handicap qu'un atout de développement, car pour l'essentiel les étrangers viennent en Guyane plus par obligation que par envie : ils fuient l'insécurité, viennent pour

Situation 2020		Nationalité		Total
Origine	Guyane	Français	Etranger	
		40%		40%
	Hexag + OM	16%		60%
	Etranger		44 %	
		56%	44%	100%

améliorer leur condition de vie, trouver du travail, bénéficier de la protection sociale... Aussi, la plupart d'entre eux restent attachés à leur pays d'origine, avec lequel ils conservent d'étroites relations, puis se regroupent en communautés et se limitent à des liens superficiels avec les autres communautés locales, notamment créole qui représente encore environ 40 % de la population et qui détient, avec les fonctionnaires métropolitains, le pouvoir administratif et politique local. Pour combien de temps encore ?

Il en résulte, faute d'une gouvernance appropriée, qu'il n'y a toujours pas de langue véhiculaire réelle, ni de sentiment d'appartenance pour réaliser une matrice sociale de fusion des différentes communautés. En n'étant pas maîtrisée et parlée au quotidien par les différentes communautés, même francophone, le

français, la langue officielle, n'est pas, en l'état, en mesure de servir de lien social, d'autant que le système éducatif n'est toujours pas adapté au traitement de cette diversité. Or, en valorisant les différences, en absence de langue véhiculaire et du désir de vivre ensemble, le communautarisme génère des fractures sociétales, entretient des discriminations, nourrit l'incompréhension et produit de multiples conflits. Sans langue véhiculaire pour se comprendre et une même identité d'appartenance pour encadrer le communautarisme, il n'est pas raisonnable de vouloir structurer la sociétés guyanaise à partir de représentations politiques et sociales fondées sur des bases communautaires (*ethniques, religieuses et culturelles très différentes*). Chacune chercherait à négocier des traitements juridiques communautaires, séparés de la loi commune, d'autant que ces communautés véhiculent une vision mystique, un obscurantisme incompatible avec la rationalité, facteur de développement.

Par ailleurs, l'immigration en Guyane a un coût économique et social qui pèse lourdement sur les finances publiques. Les immigrés occupent néanmoins une place importante dans les activités économiques et sociales guyanaises, légales et illicites. Une minorité, les Métropolitains, les Chinois, les Libanais, les Hmongs ..., participent pleinement au développement des activités locales en occupant une place centrale respectivement dans l'administration publique, le commerce (*alimentation, textile, habillement ...*) et l'agriculture, mais sans pour autant rompre avec leur communauté. Par contre la majorité, notamment les Haïtiens, les Surinamais et les Brésiliens, dont un grand-nombre de clandestins, viennent sans ressource et sans qualification. Ils servent trop souvent de réservoir de main-d'œuvre à « bon marché », tant pour des particuliers (*bourgeois et fonctionnaires*), que pour des entreprises et activités informelles qui les utilisent comme jobeur, manœuvre ... C'est-à-dire tout un ensemble de pratiques d'exploitation qui s'opposent à l'assainissement du marché guyanais du travail, où les immigrés ont à faire face à de grandes difficultés d'intégration. En 2020, sur 44 % de la population active en emplois, les immigrés ne représentent qu'un tiers et ont un taux de chômage de 34 %, contre 11 % pour les natifs. Souvent en situation de précarité, ils ont recours à la création de cités insalubres, d'activités informelles et à l'aide sociale. Il en ressort, qu'avec les clandestins et le pillage des ressources locales (*y compris les transferts de revenus*), qui échappent à tout contrôle, l'immigration est un obstacle au développement de la Guyane, qu'elle appauvrit plus qu'elle l'enrichit. En particulier, elle participe à l'entretien de la précarité, de l'insécurité et à l'accroissement des charges publiques tout en réduisant l'assiette fiscale.

2. Handicaps liés au territoire et à l'économie

La faible accessibilité et attractivité de la Guyane constitue un obstacle majeur à son développement. Son territoire est en effet caractérisé par d'importants déficits structurels d'aménagement et d'urbanisation qui en font un territoire de discontinuité territoriale et de disparités sociales. L'insuffisance d'infrastructures de base, routes, réseaux transport, accès à l'eau potable, électricité, couverture numérique ... sont notoires. De plus, la dispersion d'une faible population sur ce vaste territoire rend l'accès difficile et la construction des infrastructures et l'entretien des équipements particulièrement coûteux. A l'évidence, cette désastreuse situation limite la mobilité des personnes et des facteurs de production, freine l'intégration urbaine des zones isolées et entrave l'industrialisation et le développement économique de la Guyane, malgré son potentiel de ressources naturelles.

2.1. Un aménagement du territoire qui paralyse le développement

Longtemps négligé, sans doute du fait de sa très faible population et de l'importance de sa superficie (83.534 km²) couvert de la forêt primaire amazonienne, le territoire de la Guyane est peu structuré et n'est pas en mesure d'assurer partout la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux, des idées et notamment la mobilité des facteurs de production. Le découpage territorial de cette vaste région, en 22 communes surdimensionnées et peu peuplées, est l'une des principales causes. Très éloignées les unes des autres, ces communes ne sont pas toutes reliées entre elles et les échanges restent problématiques. Certaines souffrent de l'absence de moyens réguliers de communication, d'électricité, d'eau potable, de réseaux d'assainissement et d'offre de services publics. Les éloignements et les discontinuités territoriales (*internes et externes*) rendent la construction des infrastructures, l'installation d'équipements collectifs et la mobilité des facteurs de production difficiles et onéreux. En particulier les transports en commun sont rares, les infrastructures portuaires et aéroportuaires sont très limitées et l'offre de services publics est concentrée sur les principales communes du littoral... Le tableau ci-

dessous permet de se faire une idée des disparités et problématiques de ce découpage territoriale :

Communes	Superficie (km ²)	Population en 2022	Comparaisons
Maripasoula	18 360	8 423	Nvle Calédonie 18.575 km ² , 33 communes et 265000 hab. Corse (8 680 km ² , 360 communes et 340 000 hab. <i>en 2022</i>).
Régina	12 130	1 657	
Camopi	10 030	2 168	
Mana	6 332	11 364	Réunion Ces 8 communes sont plus étendues que cette l'Ile • Statut : DROM régit par art 72 et 73 Constitution • Superficie = 2.512 km² • 24 communes et toutes ont plus de 3.500 hab. • 890.000 hab.
Saint Elie	5 680	157	
Saül	4 475	297	
Saint Laurent	4 830	51 732	
Roura	3 902	3 382	
Saint Georges	2 320	4 710	
Papaïchton	2 628	5 530	
Iracoubo	2 762	1 685	
Kourou	2 160	24 470	Guadeloupe • Statut : DROM régit par art 72 et 73 Constitution • 1 628 km², 32 communes et 384 000 hab.
Apatou	2 020	10 059	
Grand-Santi	2 112	9 390	Martinique : 1.128 km ² , 34 communes et 361 000 hab. Statut de Collectivité régit par art 72 et 73 Constitut.
Sinnamary	1 340	2 801	
Ouanary	1 080	200	Mayotte : 376 km ² , 17 communes et 337 000 hab et de statut de DROM régit par art 72 et 73 Constitut
Montsinéry	600	3 457	
Macouria	378	18 807	Saint Pierre et Miquelon : 242 km ² , 2 communes, 6000 hab, et d'un statut régit par l'article 74 Constitution
Awala-Alimapo	188	1 549	
Matoury	137	35 551	Saint Barthélemy 4(25 km ² , 8.402 hab) - St Martin (88 km ² , 10600 hab.) et d'un statut régit par l'article 74 Constitution
Rémire-Montjoly	46	27 037	
Cayenne	24	63 956	Nvle Aquitaine (84000 km ² , 6 000 000 hab) plus vaste de France
Total	83 554	288 382	

Il ressort que la Guyane n'est pas une région française comme les autres. Ses échecs de peuplement ont fait d'elle un territoire vaste et vide, avec 31 000 hab. en 1960 dont plus de la moitié à Cayenne et 3 300 hab. pour l'Inini. La faiblesse de ses activités a alors conduit, à cette époque, à l'existence d'une armature administrative centralisée et réduite (*regroupement*), sans vraisemblablement tenir compte des particularités du territoire et des nécessités de son développement. Des cadres spécialisés et des services conséquents (*statistique, contrôle, économique...*) font toujours défaut et, sans études prospectives de faisabilité et d'impact, ces carences conduisent à des traitements approximatifs des problèmes.

A l'évidence, aussi vaste et peuplée que l'Islande et ses 64 municipalités, le nombre actuel de communes

	Nombre de communes	En moyenne	
		Superficie	Population
Corse	360	24 km ²	992 hab.
Guyane	22	3797 km ²	11721 hab.

est nettement insuffisant pour que les services publics (*éducation, santé, sécurité ...*) remplissent pleinement leurs obligations. En moyenne, les communes de Guyane sont bien plus étendues et peuplées que celles de la Corse (*Tableau ci-contre*), et, par conséquent il serait judicieux que l'Etat transforme en communes certains villages, notamment ceux qui sont suffisamment peuplés et très éloignés des bourgs.

De plus, outre la dispersion de la population et son corolaire l'étalement urbain, la nature des sols (*marécage, cours d'eau ...*) et le climat équatorial (*chaud, humide, hostile à la culture traditionnelle et pénible pour le travail ...*) rendent également difficile et coûteux l'urbanisation et l'aménagement de la Guyane. Ils amplifient les surcoûts d'exploitation (*stockage, conditionnement ...*) et d'entretien (*routes, bâtiments dont la dégradation est plus rapide...*) et donc entravent tout processus de développement.

Tous ces handicaps sont, en fait, la conséquence directe d'une politique publique erronée de la gestion foncière, de l'aménagement du territoire et de la mise en valeur des ressources naturelles. L'Etat et les Collectivités locales ont laissé librement s'installer la population sur ce vaste territoire et ont, de plus, distribué d'importantes parcelles de terre, pour leur mise en valeur (*exploitation agricole, viabilisation, urbanisation...*), souvent à titre gracieux, mais sans toujours veiller à l'usage qui en était fait. Cette politique de distribution a abouti à un important patrimoine foncier privé, de l'ordre de 7.400 km², soit

trois fois la superficie de l'île de La Réunion. Elle est à l'origine d'un important gel de terres qui, aujourd'hui, raréfie la disponibilité et la viabilisation des terres, nourrit la spéculation foncière, surenchérit les coûts des constructions et favorise la création de cités de fait et d'habitats indignes où évoluent des populations défavorisées, clandestines et insolvables, à l'origine de pollution, d'insalubrité, d'insécurité... qui obèrent les finances locales.

Par ailleurs, l'aménagement et l'urbanisation, dont les collectivités ont la responsabilité, se heurtent à l'absence de titres de propriété bien identifiés, à la faible superficie cadastrée, à l'insuffisance d'adressage et de bases fiscales, à des associations d'occupations illicites des terres et à l'application d'une législation inappropriée (*procédure judiciaire, droit opposable au logement...*) pour traiter efficacement ce désordre foncier (*occupation illicite des sols, constructions sans autorisation, violation de la propriété privée...*). Il en résulte, dans son état actuel, un territoire insuffisamment aménagé avec peu de ressources naturelles exploitées, de sorte qu'en l'absence d'infrastructures et d'organisations régulières, notamment de transport et de communication, la Guyane est dans l'incapacité de garantir la continuité territoriale, l'accessibilité et l'attractivité nécessaires à la mobilité des personnes et des facteurs de production et, finalement, à la mise en valeur de ses ressources. Le maillage intercommunal est très incomplet et de nombreuses communes, en particulier celles de l'intérieur, sont handicapées par l'insuffisance ou l'absence de services publics et de réseaux structurants d'électricité, de numérisation, d'eau potable... Aussi, il ne saurait y avoir de développement sans l'assainissement de la situation foncière et un aménagement du territoire qui le rende accessible et attractif.

2.2. Une économie de rentes et de non-développement

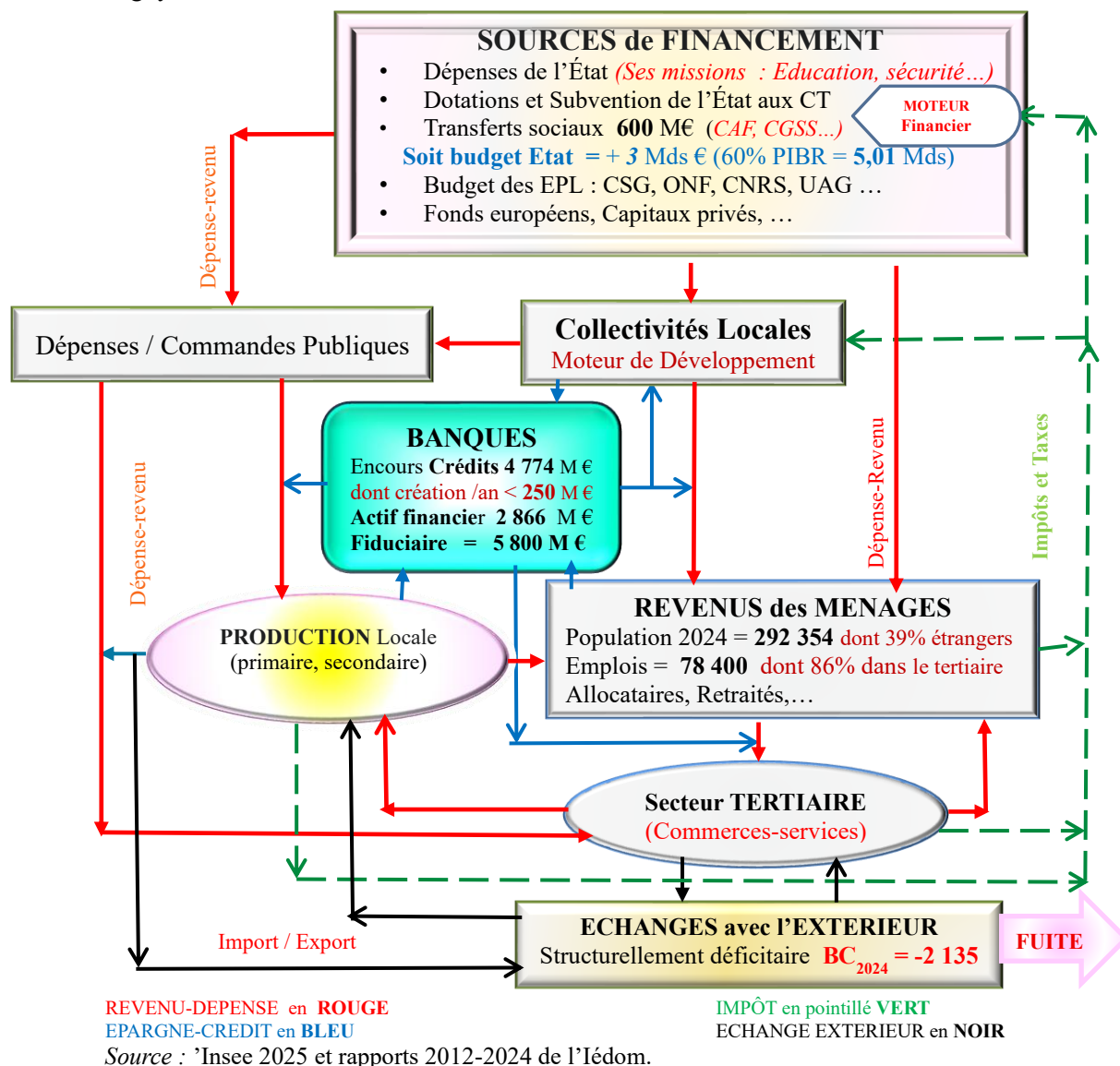
L'économie guyanaise n'est pas industrialisée et très peu diversifiée. Elle se déploie essentiellement à partir du secteur tertiaire, auquel viennent s'ajouter le spatial et de modestes activités d'orpaillage, de BTP, de pêche, d'agriculture imprégnées d'activités informelles et illicites. Bien qu'elle dispose d'importantes réserves de ressources naturelles (*or, bois précieux, ressources halieutiques...*) et d'une importante circulation d'argent, l'économie guyanaise ne sait toujours pas, par elle-même, financer ses activités, ni produire et satisfaire ses besoins. Aucune stratégie d'industrialisation, pourtant une nécessité de développement endogène, n'est mise en œuvre par les autorités publiques, depuis les années 1980.

En l'absence de fondations productives locales structurées, diversifiées et compétitives, c'est une économie de tertiarisation et de rentes imprégnée d'activités informelles et traditionnelles que nourrissent en continu les dépenses publiques de l'Etat et de ses établissements publics et organismes sociaux (*CGSS, CSG, CCIG, ONF, IRD, UG...*). Aussi, plus que l'étroitesse de son marché intérieur, son industrialisation est paralysée par des handicaps inhérents à la société guyanaise et notamment par ceux liés à la structuration de son économie, qui malgré sa richesse aurifère, exploitée et pillée depuis 1856, ne dispose toujours pas d'une accumulation suffisante de capitaux pour alimenter son système bancaire et financer ses activités et ses besoins locaux.

Sans véritable base productive industrielle, son économie se nourrit des transferts publics et, de plus, est gangrénée par des activités illicites et de fuite de capitaux. Une situation économique locale de dépendance, où presque tout l'argent injecté semble repartir en métropole, aux Antilles et à l'étranger. L'argent arrive de l'extérieure, notamment de l'Hexagone, se transforme en revenus locaux², circule, crée les demandes solvables et par suite alimente l'ensemble des activités économiques et sociales guyanaises. Faute de production locale suffisante et d'exportation, il repart en grande partie, légalement ou non, sans contribuer à la formation et l'accumulation du capital. De sorte que sans la continuité des transferts publics, liés à la solidarité nationale, l'économie guyanaise s'effondrait. Chaque année, outre les transferts de capitaux privés et européens, l'Etat injecte en Guyane, pour remplir ses obligations (*sécurité, éducation, santé...*), une grande quantité d'argent qui, conjuguée avec l'importance de l'évolution démographique, entretient une forte demande solvable des agents et services publics. Ces dépenses de l'Etat (*dotations aux collectivités, subventions, salaires de ses fonctionnaires, achats,*

² Les dépenses des uns sont les revenus des autres. Donc les dépenses nettes annuelles de l'Etat en Guyane accroissent les revenus locaux et servent, selon les usages, à la consommation, à l'épargne et à la production (investissement, emploi).

prestations sociales, investissements, budgets de ses établissements publics, ...) constituent, avec les autres capitaux extérieurs (du privé, de l'Union européenne ...) les « revenus initiaux locaux », lesquels circulent, génèrent de nouveaux revenus et épargnes, et, via le multiplicateur de revenus, alimentent les crédits et les activités économiques et sociales guyanaises (consommation, épargne, investissement, emploi, production, ...). En retour, l'Etat ne récolte que très peu d'impôts sur les revenus locaux, qu'il a lui-même initialement crée. Soit, seulement 107 M € sur les revenus déclarés en 2023. C'est peu au regard de l'ensemble des revenus déclarés, qui déjà s'élevaient à 2,1 Mds€ en 2018. Le schéma ci-dessous permet de se faire une idée précise de la structuration du fonctionnement et du financement de l'économie guyanaise :



Concrètement, selon les rapports annuels de l'IEDOM, depuis 2012, les dépenses annuelles de l'Etat en Guyane sont supérieures à 3 Mds € (dont 600 M € de prestations sociales en 2023). A ces dépenses de l'Etat s'ajoutent d'autres ressources extérieures, telles que celles des fonds européens et privés, lesquelles permettent, d'un côté, aux banques locales d'octroyer des crédits (moins de 250 M€ de monnaie supplémentaire en 2024), et, de l'autre, de financer les activités locales de consommation, d'investissement, d'importations ... Il en résulte que le secteur tertiaire non marchand (administration publique, éducation, santé et action sociale), qui représente plus de la moitié des emplois salariés, 52% en 2023, constitue le principal moteur des activités locales et de la création de richesses. Par exemple, en 2023, ces financements extérieurs ont permis de financer les 3 Mds € d'importation de biens-services et de générer un PIB régional de 5,01 Mds d'euros qui ont servi à la consommation, à l'investissement et à l'exportation.

Finalement, depuis de nombreuses années (*au moins depuis 2012*), les transferts annuels de capitaux extérieurs sont supérieurs au déficit de la balance commerciale (3001 - 886 = 2 115 M € en 202) de plus de un milliard d'euros. Des milliards qui auraient dû rapidement aboutir à une accumulation suffisante de capital pour amorcer le développement de la Guyane. Car, sans ces fuites, on devrait retrouver en 2024 dans la masse monétaire locale en circulation (*scripturale et fiduciaire : comptes, billets et pièces*), et en partie dans les actifs des établissements bancaires locaux (2,9 Mds € en 2024), plus de 12 Mds € d'accumulation de dépenses annuelles nettes de l'Etat et une partie des 4,8 Mds€ d'encours de monnaie (*crédits*) par les banques locales. Or, il n'en est rien, et on ne peut que s'interroger : *Où passe donc tout cet argent, ainsi que les 5,8 Mds€ de cumul de l'émission nette de billets par l'édom ?*

A l'évidence, il faut les rechercher dans la domiciliation extérieure des comptes³, le rapatriement à l'extérieur des revenus, le dumping social, les achats à l'étranger, les transferts illicites d'argent hors de la Guyane... sont en causes. Sinon, sans ces fuites, on retrouverait en circulation en *Guyane* la monnaie injectée et créée (*dépenses de l'Etat, crédits, ...*), et, en particulier, dans les actifs bancaires. Aussi, en l'absence d'un système performant de traçabilité et de contrôle des transferts de revenu à l'extérieur, la fuite des capitaux et des ressources naturelles opèrent au détriment de l'accumulation locale du capital, de l'épargne, du crédit et, par suite, du développement de la Guyane.

2.3. Des déficits de compétitivité et cercle vicieux de non-développement

La faible mobilité et productivité des facteurs de production, l'importance des économies parallèles (*travail dissimulé, activités informelles, pillage des ressources naturelles...*) et le déficit d'accumulation du capital (*financier et compétence*), constituent de véritables cercles vicieux de non-développement.

Du fait de l'éloignement, l'Etat a été contraint d'installer en Guyane l'ensemble des services de son organisation administrative et, pour assurer leur fonctionnement, il a dû offrir des primes d'éloignement et une surrémunération de 40 % aux fonctionnaires. Cette surrémunération a été étendue à l'ensemble des fonctionnaires locaux, et aujourd'hui tous les fonctionnaires disposent de revenus importants qui compensent largement les prix élevés. Il n'y a donc pas de vie chère, ni de précarité pour eux. Par ailleurs, du fait du manque de compétences professionnelles, le secteur privé a été lui aussi amené à pratiquer des politiques de salaires élevés pour recruter ses cadres et techniciens.

Il en résulte qu'à l'exception des ouvriers et des employés, les salaires annuels nets moyens des fonctionnaires, des cadres et des professions intermédiaires du secteur privé sont plus élevés que ceux de leurs homologues hexagonaux (*comme l'atteste le tableau ci-contre*). Ces disparités salariales sont liées aux diverses communautés. Par exemple, les créoles et les métropolitains sont en majorité fonctionnaires, cadres et professions intermédiaires, alors que les Haïtiens, Brésiliens et Surinamais, sans véritable formation professionnelle, occupent en général des emplois subalternes. Pour mieux comprendre l'importance d'une telle situation, qui peut sembler paradoxale, il convient de se référer à la répartition des emplois, laquelle apporte une première réponse aux moyennes statistiques des inégalités salariales et aux disparités catégorielles de productivité.

Salaires nets annuels moyens CSP du secteur privé					
CSP : Les Catégories Socio-Professionnelles	2012		2018		2022
	Guyane	France	Guyane	France	France
Cadre (+chef entreprise)	44 307	39 692	51 598	50 473	53 880
Profession intermédiaire	29 388	24 025	31 955	28 235	30 840
Employé	18 022	14 941	21 016	20 280	22 560
Ouvrier qualifié	17 676	18 283	21 040	21 271	23 280
Ouvrier non qualifié	11 297	13 599			
Ensemble	23 771	21 346	27 253	28 398	31 800
<i>Sources :</i>	<i>IEDOM rapport an. 2014-2021</i>				<i>INSEE 2025</i>

Situation en 2022	Effectif	En %
Population	288 382	100
Populat avec l'emploi	78 807	27,3
• cadre et prof interm	35 782	12,4
• Employé +Ouvrier	43 015	14,9
Populat. sans emploi	209 575	72,7

En 2022, par exemple, pour une population de 288 382 habitants, on dénombre 92 075 de jeunes de moins de 15 ans, soit 32% de la population totale, 178 141 personnes de 15 à 64 ans, (*soit 62 %*) et 113 004 pour la population active dont 78 807 actifs ayant un emploi (*tableau ci-contre*). Seuls, environ 27 % des habitants participent directement, par leur

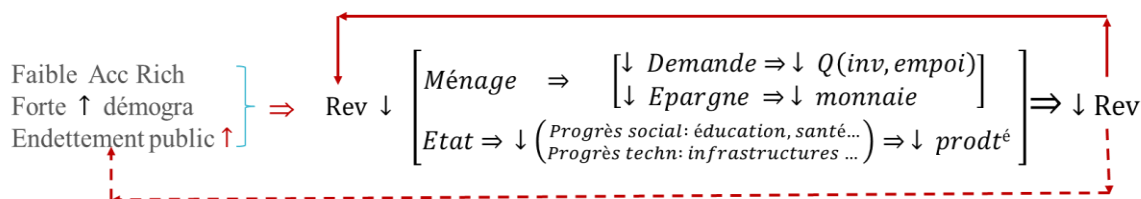
³ Les règlements locaux sur des comptes en Métropole.

travail, à la création des richesses en Guyane. Les autres, 209 575 hab., étant des enfants (*scolarisés ou non*), des retraités, des chômeurs (19 %) et des inactifs, dont la majorité est étrangère et vit de l'aide sociale et dans la précarité.

Finalement, ces revenus très élevés de la fonction publique et du secteur privé alimentent une demande effective très largement supérieure à la capacité de production locale, et, par suite, impact fortement les hausses des prix et des importations. De plus, à ces revenus et prix artificiellement élevés (*sans rapport avec des gains de productivité*) s'ajoute une très faible productivité du capital et du travail, bien plus faible que celle de l'Hexagone. Des insuffisances de productivité qui résident dans les mentalités, l'éducation et les nombreuses défaillances de la société guyanaise. En particulier, la faiblesse de la productivité du travail renvoie principalement au passé colonial, à l'éducation, à la santé, à la pensée animiste, au laxisme et se traduit notamment par un manque de personnel qualifié, des organisations obsolètes et un dialogue social déficient.

De plus, faute de perspective, d'attractivité, d'accessibilité et de mise en valeur des ressources du territoire, les incitations fiscales et sociales en faveur des entreprises, pour l'investissement et l'emploi, restent jusqu'ici inopérantes. Certes, les exonérations de charges sociales et la défiscalisation tendent en vain de réduire les coûts du travail et du capital, mais ces dispositifs restent jusqu'ici incapables de rendre la production locale compétitive dans son environnement pauvre où les coûts de production sont très faibles. Par ailleurs, les niveaux d'équipement et d'organisation des entreprises locales sont, en termes de développement, inadaptés et mal orientés. Après tant d'année, plus de 50 ans, l'économie guyanaise n'est toujours pas industrialisée ; elle demeure désarticulée et confrontée à de nombreux problèmes de gouvernance. A titre de comparaison, il a fallu 20 ans (1960 – 1980) à la Corée, sans ressource naturelle, pour se développer avec des taux de croissance à 2 chiffres.

La Guyane, pour sa part, est paralysée par ces cercles vicieux. Sous la pression de ses besoins (*démographique, déficit d'aménagement...*) les dépenses publiques augmentent mécaniquement (*dotation, salaire, achat ...*) et, faute de base productive adaptée, enclenchent un cercle vicieux de détérioration de la situation en nourrissant un enchaînement d'accroissements successifs. D'abord la demande de consommation finale augmente, entraîne celle des importations et des prix et, par suite, amplifient les dépenses publiques locales, plus orientées vers l'emploi, le social et le loisir que vers la création de richesses. La production locale, lorsqu'elle existe, n'étant pas compétitive par rapport à l'extérieur, l'importation se substitue à elle, et seules les entreprises rentables des secteurs protégés se développent (*service public, BTP, commerce...*). Quant aux investissements publics, qui restent relativement faibles au regard de l'importance des besoins, ils dépendent eux aussi des importations, bien que principalement orientés vers la construction (*écoles, logements, équipements collectifs ...*). Aussi, depuis des lustres, la société guyanaise s'est enfermée dans le cercle vicieux de l'assistanat qui alimente structurellement une demande bien plus importante que l'offre de production locale.



Bref, en 2022 par exemple, pour une population de 288382 habitants, la Guyane comptait une population active de 112039 personnes, une population occupée de 78807 et l'on dénombrait 41538 salariés du privé et 13671 fonctionnaires de l'Etat. Sachant par ailleurs l'importance du nombre des « délaissés », 35 000 demandeurs d'emplois, 16 000 chômeurs et 11 000 allocataires du RMI dont dépendent 30 000 personnes, c'est dire à quel point la société guyanaise est une société profondément inégalitaire, déséquilibrée et instable. Une société clanique et duale plus tournée vers son passé, ses loisirs et sa consommation que vers l'effort et l'excellence. Bien évidemment, ce sont les comportements des ménages, notamment les plus nantis (*cadres, professions intermédiaires, et fonctionnaires*) qui sont les principaux responsables de la vie chère, qu'amplifient par ailleurs la discontinuité territoriale, les activités illicites, le pillage des ressources. Alors même que la productivité du capital et du travail reste très faible, malgré les dispositifs de réduction des coûts du capital et du travail (*mesures fiscales et*

sociales), la conjugaison des revenus et des prix élevés conduit à des coûts de production locale et des prix de vente plus élevés qu'en métropole et, à fortiori, que ceux de nos voisins qui, dès lors, constituent des marchés illicites de consommation pour diverses catégories de population guyanaise. Aussi, il est urgent que la Guyane sorte au plus vite de cette économie d'assistanat et de rentes, qui n'est pas viable et qui ne peut pas perdurer, d'autant que les coûts nationaux et la solidarité nationale ont des limites.

3. Handicaps liés aux défaillances de la Gouvernance

Avec l'accumulation du capital (*humain, physique et financier*) et la culture scientifique et technique, la gouvernance joue un rôle essentiel dans le processus de développement d'une société. C'est elle qui définit et pilote les trajectoires d'évolution des composantes du système socio-économique. En Guyane, sa défaillance est la principale cause du sous-développement de ce territoire. Elle se caractérise notamment par une gestion politique et administrative erronée, à l'origine des nombreux handicaps qui paralysent le développement de la Guyane. Ses défaillances actuelles résultent pour l'essentiel de l'antagonisme de sa gouvernance bicéphale, avec, d'un côté, une gouvernance nationale et européenne inadaptée et, de l'autre, les dérives de la gouvernance territoriale.

3.1. Une gouvernance nationale et européenne inadaptée

Avant la décentralisation de 1983, les collectivités locales guyanaises (*communes et département*) étaient placées sous la tutelle du préfet et la gouvernance en Guyane relevait exclusivement du ressort de l'Etat, qui avec sa vision keynésienne de l'époque, celle d'un Etat pilote et régulateur du développement, concevait et décidait seul des politiques à mettre en œuvre. Pour lui, avant tout développement économique et peuplement, il fallait d'abord installer en Guyane les services administratifs de l'organisation départementale et procéder à l'accès de la population locale à ses nouveaux droits sociaux (*sécurité, éducation, santé, justice ...*).

Bien évidemment, cette réorganisation administrative et sociale, engagée dès 1946, a atténué la ségrégation coloniale et amélioré les conditions locales de vie. Toutefois, elle ne s'est pas faite sans freins. La lenteur des progrès (*clé tableau ci-contre*) et des inégalités de traitement, qui se sont manifestés, ont créé de profondes déceptions qui, depuis, nourrissent une certaine « rancœur coloniale » et des revendications d'autonomie, voire d'indépendance, qu'a, par ailleurs, suscité le processus international de décolonisation de l'époque. En s'étant déconnectée du passé colonial et des fortes attentes de la population locale, la départementalisation a ainsi produit dans les années 50 à 70 un clivage idéologique et politique. D'un côté il y a les « passésistes », ceux pour qui la France demeure un colonisateur et qui aspirent donc à l'indépendance. De l'autre, ceux qui, plus attachés aux libertés et aux droits humains fondamentaux dont jouit la population, souhaitent entretenir avec la France un dialogue constructif afin que la Guyane puisse se développer.

Ce n'est qu'à partir de 1952 que l'Etat engage, en vain, différentes tentatives de développement, qui s'inscrivent dans une vision keynésienne du capitalisme libéral. Dans cette optique, vu l'insuffisance de main-d'œuvre disponible, il conçoit, seul, une succession de plans immigration-développement de la production locale, à l'attention de l'initiative privée. Mais sa stratégie occulte les nombreux handicaps de la population et du territoire, ni n'intègre dans sa planification économique une démarche globale de maillage des communes, d'électrification du territoire, d'installation de réseaux de communication, de maîtrise des coûts de production et d'industrialisation. Dès lors, en n'assurant pas les conditions de rentabilité de la production des secteurs primaire et secondaire, l'échec de ses projets était programmé. Certes, des projets que n'ont pas toujours partagés les populations locales et qui, parfois, ont donné lieu à de violentes manifestations.

Les premiers plans, ceux de la période 1952-1975, proposaient à l'initiative privée des projets de production agricole, forestière et minière. Les plus significatives étaient :

- (1) le plan d'aménagement des terres basses du Mahury pour la culture d'exportation de la banane, qui prévoyait l'installation aidée de 500 familles d'immigrées ;

- (2) l'usine forestière de déroulage de Degrad des Cannes (1967 à 1969) ;
- (3) l'exploitation de colombo-tantalite à Sinnamary (1953 à 1973) ;
- (4) l'exploitation de la bauxite à Kaw de la société Aluminium Company of America (ALCOA) qui ferme en 1974.

Et, pour faciliter leur réalisation, de nombreux organismes, notamment de recherche et de régulation ont été implantés dans le département (*Bureau minier guyanais en 1949, ORSTOM en 1951, BRGM en 1959, Ifremer 1970, BAFOC en 1952 remplacée en 1959 par la SATEC, la SOFIDEG en 1976...*). En particulier, à partir de 1963, le BUMIDOM offrait même aux volontaires des fermes « clés en main ». Finalement, à l'exception de la base spatiale de Kourou, le CSG, un projet qui n'est pas lié à la départementalisation, et entièrement réalisé par l'Etat, aucun de ces projets n'a abouti.

En 1975, à la suite de cette série d'échecs, un établissement public administratif à vocation économique, la Région, est installé en Guyane et le plan vert (1975 - 1982) est lancé avec l'ambition d'être un véritable « plan global de mise en valeur de la Guyane ». C'est le dernier des projets migration-développement qui planifie et articule immigration organisée et valorise la production agricole et minière. L'exploitation de la bauxite ayant échouée, l'extraction d'or étant en régression (*moins d'une tonne*) et, à défaut d'autres ressources minières bien identifiées, l'Etat concentre alors son projet sur une exploitation agro-forestière d'envergure, en vue de la création d'une industrie papetière de grande capacité. Pour l'implantation de cette industrie, le projet prévoit la déforestation de plusieurs centaines de milliers d'hectares et, d'un côté, sur les terres défrichées, le reboisement d'essences rares et l'installation d'exploitations agricoles, et, de l'autre, les « résidus » de bois à destination de l'artisanat et du BTP (*meubles, charpentes...*). Mais, pour réaliser un tel projet, d'une telle ampleur, la faible population locale de 57 348 hab. en 1974, dont 8 041 étrangers, est insuffisante et, pour compenser le manque de main d'œuvre, il est envisagé l'implantation de 30 000 immigrés (*français, européens ...*) en leur distribuant des terres et d'aides à l'installation. Or, avec déjà une population locale étrangère de 14%, une telle immigration massive se révèle insupportable et soulève un tollé local d'une telle ampleur que l'Etat se trouve contraint de limiter l'envergure du projet. Finalement, les résultats du plan vert se résume, à terme, à la création des villages agricoles de Roura, Cacao en 1977 et d'Acarouany en 1979.

Au début de 1980, bien que le rattrapage social soit encore inachevé et qu'aucune amorce de décollage de l'économie n'ai lieu, le climat politique change avec la décentralisation de 1983. La Région est érigée en collectivité de plein exercice et la tutelle des Collectivités Territoriale (CT) cesse. La gouvernance devient bicéphale et est mise en œuvre, d'un côté, par le représentant de l'Etat, le préfet, et, de l'autre, par les CT qui acquièrent la pleine responsabilité des leurs actes. Le préfet n'est désormais plus un censeur, il est devenu un partenaire chargé du contrôle de la légalité des procédures attachées CT et de la mise en œuvre locale de la politique nationale (*plus de 70 codes*). Mais l'Etat n'est plus keynésien, il condamne l'interventionnisme et adhère de fait au néolibéralisme (*qui subordonne la demande à l'offre, le travail au capital*).

Depuis la France et l'Union Européenne (UE) mettent en œuvre des politiques néolibérales, que régissent les lois du marché qui font de la privatisation, du libre-échange, de la libre circulation, de la libre concurrence, de l'initiative privée et de la recherche du profit les valeurs cardinales de l'activité économique. C'est une vision économique qui s'oppose au protectionnisme et aux interventions des Etats, sans lesquels notre région ne saurait surmonter ses handicaps et se développer. Certes, la Guyane bénéficie de la solidarité nationale et l'Etat lui concède certaines dérogations : soutiens financiers, avantages sociaux et fiscaux, tels que l'exonération des charges sociales, la défiscalisation ... Pour autant, avec une gestion erronée du traitement des problématiques de ce territoire, la situation économique et sociale de la Guyane reste désastreuse. Non seulement l'Etat est impuissant à remplir ses missions régaliennes (*sécurité, éducation, éradication des activités illicites...*), les dispositifs administratifs mis en œuvre sont inadaptés. Par exemple, sa gestion foncière a consisté à distribuer à titre gracieux des terres qui aujourd'hui nourrissent de fortes spéculations et rareté foncières. Par ailleurs, l'Etat a laissé se répartir sur un vaste territoire une très faible population, rendant ainsi onéreux l'aménagement et l'urbanisation des territoires. De même, son découpage territorial, interpelle, car, aussi vaste que le Portugal, ce territoire est fractionné en 22 communes surdimensionnées et sous-peuplées avec de nombreux écarts éloignés les uns des autres. Autre aberration, l'application de

l'intercommunalité introduite pour réduire le très grand nombre de communes de l'Hexagone, alors qu'il faudrait en créer en Guyane.

L'intégration de la Guyane à l'UE interpelle également. Du fait de son statut de région ultrapériphérique (RUP), la Guyane est soumise à la législation néolibérale de l'UE et, à ce titre, bénéficie d'aides financières, telles que les fonds structurels. Pour la période 2021 – 2027, par exemple, l'UE lui octroie 691 millions d'euros, soit en moyenne environ 100 millions par an. Certes, elle lui accorde des dérogations, telles que celles relatives à la taxe d'octroi de mer qui s'applique tant sur les importations que sur la production locale, qui d'ailleurs contribue à l'augmentation des prix locaux. Au-delà de ces avantages relatifs (*Fonds structurels, progrès sociaux ...*), la Guyane doit en revanche respecter de nombreuses contraintes que lui impose l'UE. En particulier, d'abord, son appartenance au territoire douanier de l'EU la pénalise par rapport à ses voisins en lui interdisant de protéger sa production locale et son marché intérieur de la concurrence extérieure. Ensuite, la législation néolibérale de l'UE, que régissent les lois du marché néolibéral, limite les possibilités d'intervention économique de l'Etat en faveur de l'économie guyanaise (*interdiction de subventions directs qui pourrait fausser la libre concurrence, obligation de libéraliser ...*). Enfin, outre les normes commerciales et autres, les politiques d'aides internationales et négociations commerciales de l'UE sont plus favorables aux pays ACP :

- Alors que ses voisins ACP, très protectionnistes, ont des coûts de production très inférieurs aux leurs, les conditions d'échange que leur offre l'UE lui sont très défavorables. Ses produits d'exportation se heurtent au protectionnisme de ses voisins qui, en revanche, bénéficient de la politique d'ouverture commerciale de l'UE (*franchises d'entrées, protocoles spéciaux, ...*).
- L'euro est une monnaie forte qui handicape les exportations guyanaises à l'étranger, notamment à l'égard de ses voisins dont les monnaies sont particulièrement faibles.

Bref, des avantages et des inconvénients qui jusqu'ici, après tant d'années, n'ont pas contribué à améliorer la situation économique et sociale de la Guyane. En s'engageant dans cette vision économique néolibérale, initiée dès le début de la régionalisation, l'Etat a laissé aux CT guyanaises la mission du développement économique de leur territoire, en limitant, sous l'impulsion de la législation de l'UE, son champ d'intervention à de simples aides financières. Par exemple, en décembre 1989, le Conseil des Communautés européennes fait observer à la France que l'Octroi de mer, assimilable à un droit de douane, n'était pas conforme au traité de Rome (*libre concurrence*) et lui a demandé de modifier sa législation pour qu'il soit également applicable à la production locale, certes en autorisant la possibilité d'exonérations provisoires. Une modification du régime de l'octroi de mer qui est rentrée en vigueur en janvier 1993. Bien que cette taxe soit la principale ressource des communes guyanaises, il reste néanmoins un handicap à la production locale, d'autant qu'il pourrait être remplacé par un dispositif fiscal bien plus avantageux.

Finalement, l'ultra-libéralisme de l'Etat et de l'UE interdit toute politique économique locale interventionniste et protectionniste, et, par suite, s'oppose à l'industrialisation de la Guyane et au développement de sa production locale, qu'aucun octroi de mer ne saurait lever. Ainsi, combinées aux nombreux autres handicaps, les exigences des politiques néolibérales (*marché, initiative privée, libre concurrence, profit, non intervention de l'Etat...*), ainsi que l'utilisation d'une monnaie forte, enferment la Guyane dans un cercle vicieux de non-développement, d'autant que la gouvernance locale n'a pas pu prendre le relais pour y remédier.

3.2. Une gouvernance locale défaillante et sans expertise

Pour expliquer cette désastreuse situation économique et sociale de la Guyane, les leaders locaux s'absolvent en général de toute responsabilité, pointent les insuffisances de l'Etat et mettent en cause le statut. Pourtant, les CT guyanaises disposent de compétences assez étendues pour être en mesure d'initier le développement de leur territoire, lequel, comme l'histoire l'atteste, dépend avant tout de la volonté politique, de l'efficacité des organisations institutionnelles, de la qualité de la gouvernance, de l'importance de l'accumulation du capital (*financier et humain*)...

a) Des compétences territoriales étendues et encadrées

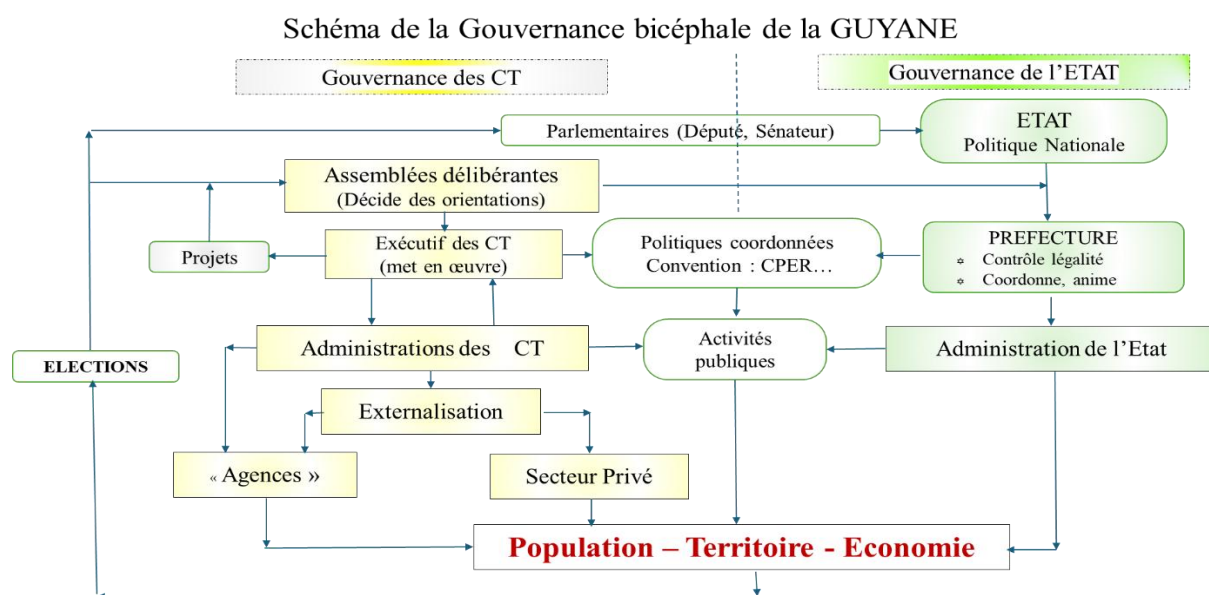
Inscrite dans la Constitution de 1958 (*aux art. 34 et 72*), la libre administration des collectivités territoriales françaises s'affirme au début des années 1980 avec les « lois Defferre ». L'acte I de la

décentralisation qui transfèrent aux différentes catégories de CT de nombreuses compétences de l'Etat, selon une logique de spécialité et indépendamment de leur dimension géographique et démographique :

- A la **commune** est dévolue la responsabilité de la gestion locale de proximité. Elle bénéficie de la clause de compétence générale lui permettant de régler par délibération toutes les affaires relevant de l'intérêt local, sans qu'il soit nécessaire que la loi procède à une énumération de ses attributions. Elle peut même, si nécessaire, créer des « entreprises relais ». Ses principales compétences concernent l'urbanisme, l'environnement, le logement, la gestion des écoles préélémentaires et élémentaires. Toutefois, certaines de ses compétences sont obligatoirement exercées par un établissement public de coopération intercommunale ;
- A la région et au département sont attribuées des compétences spécialisées, organisées en blocs de compétences spécifiques :
 - ✱ au **département**, la solidarité et l'action sociale et sanitaire. Il exerce ses compétences dans les domaines de l'action sociale (*enfance, personnes handicapées, personnes âgées, revenu de solidarité active*), des infrastructures (*ports, aérodrômes, routes départementales*), de la gestion des collèges, d'aide aux communes ;
 - ✱ à la **région**, le développement, la formation et l'identité territoriale. Ses principales compétences concernent le développement économique, l'aménagement du territoire, le transport non urbain, la gestion des lycées et la formation professionnelle ;
- Toutes trois partagent également des compétences communes dans les domaines du sport, du tourisme, de la culture, de la promotion des langues régionales, de l'éducation populaire.

En étant dotées d'une personnalité morale du droit public, distincte de celle l'état, les CT s'administrent librement, dans le cadre de la loi, et à ce titre disposent pour remplir leurs missions, d'une part, d'une large autonomie juridique, patrimoniale et financière, et, d'autre part, de différents outils stratégiques tels que divers plans et possibilités de s'organiser et de création d'agences, de sociétés d'économie mixte locales (SEML).

S'agissant des collectivités locales guyanaises, et comme toutes les autres, elles sont libres de définir, dans le champ de leurs compétences et dans l'intérêt général de leur population, la politique qu'elles souhaitent mettre en œuvre sur leur territoire. Elles disposent pour cela d'une réelle autonomie de décision d'autant, qu'elles sont également régies par l'article 73 de la Constitution, laquelle autorise l'adaptation législative et réglementaire aux spécificités de la Guyane. Concrètement, les communes guyanaises et la CTG, qui s'est substituée en 2015 au département et à la région, ont à charge la gestion des affaires de leur territoire et, pour tenir compte de leurs spécificités, elles sont dotées de compétences et de moyens plus étendus que leurs homologues nationaux



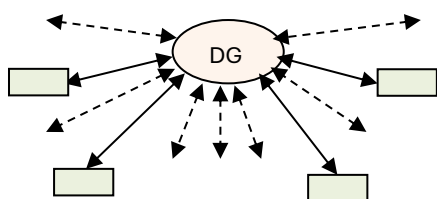
De plus, sans pour autant disposer d'un pouvoir hiérarchique sur les communes, la CTG, dont la vocation principale est l'identité régionale et le développement économique et social, joue de fait, en partenariat avec le Préfet (*les services locaux de l'Etat*), le rôle de pilote et de coordinateur des politiques publiques locales et, à cette fin, elle détient d'importants outils stratégiques d'orientation et d'action, dont l'efficacité dépend de son organisation fonctionnelle et de la qualité du partenariat CTG-Etat qu'impose la gouvernance bicéphale. Dans cette perspective par exemple, la présentation annuelle en séance plénière du « rapport spécial du préfet », relatif à l'activité des services locaux de l'Etat, peut donner lieu, en présence du préfet, à des échanges apaisés de conciliation et d'unification (*art L7122-31 du CGCT*)

b) Des ressources financières limitées et des dépenses excessives

L'autonomie financière des CT est un droit constitutionnel qui leur garantit l'existence de ressources financières, afin d'assurer leurs missions. Elles disposent librement de ces ressources dans les conditions fixées par la loi, laquelle différencie les ressources temporaires (*emprunt*) des ressources définitives (*recettes fiscales, transferts de l'Etat, fonds de UE, produits d'exploitation...*) qui doivent être prépondérantes. Pour l'essentiel, ces ressources sont liées à l'activité économique et à l'accumulation des richesses (*revenu et patrimoine*), alors que la géographie des dépenses des CT se rattache aux besoins de la population et du territoire. Or, face à une forte pression structurelle des besoins et un important déficit d'accumulation de richesses, la cartographie guyanaise des dépenses-ressources est problématique et explique en partie les difficultés financières des CT guyanaises :

Cartographie Dépenses-Ressources	
DEPENSES	Origine des surcoûts par rapport au droit commun
Dépenses de Fonctionnement ▪ Charges de gestion ▪ Frais de personnel ▪ Subventions (CCAS,...) ▪ Intérêt de la dette	▪ Eloignement et enclavement rendent les accès difficiles et coûteux, ▪ Prix des produits importés et des transports ▪ Sureffectif, Surémunération et leurs effets induits sur les charges sociales, ▪ Rôle d'éponge sociale joué par les CT ... ▪ Taux d'intérêt élevé
Dépenses d'investissement/ • Remboursement crédits • Investissement	▪ Démographie en forte évolution ▪ Coût des constructions (<i>surcoûts, importations, étalement urbain...</i>) ▪ Absence d'industrialisation ▪ Externalisation de travaux par manque de compétences ▪ Entretien fréquent dû à l'environnement tropical ▪ Obligation faite de respecter les droits fondamentaux des étrangers, même clandestins (<i>Ecole, Santé,</i>)
RESSOURCES	Origines des déficits par rapport à l'hexagone
▪ Dotations et participations ▪ Fiscalité ▪ Emprunts ▪ Mesures spécifiques (<i>FIRT, FRDE, Octroi de mer...</i>)	▪ N'intègrent pas les nécessités du rattrapage, les surcoûts, l'immigration clandestine, entretien, en milieu équatorial ... ▪ Fondée sur le patrimoine et les revenus, le rendement de la fiscalité locale est particulièrement faible : – <i>Assiette fiscale et nombreuses « exonération » (foncier, activités économique, dont illicites ...)</i> – <i>Plus de la moitié de la population en dessous du seuil de pauvreté...</i> ▪ Mesures financières spécifiques qui ne comblent pas la pénurie des fonds et dont les modalités de répartition placent les CT en état de dépendance.

Outre l'insuffisance des ressources propres que ne peuvent combler les mesures fiscales spécifiques (*octroi de mer, taxe sur les carburants, ...*), ces difficultés financières des CT trouvent également leurs origines dans les défaillances de leur gouvernance et de leurs organisations administratives inadaptées.



En adoptant une vision politique plus administrative et juridique que scientifique, technique et économique, les CT guyanaises n'ont pas su se structurer et se doter des outils modernes appropriés à leurs spécificités (*démographique, territoriale et missions*). Elles ont transposé tels quels les modèles hexagonaux d'organisation et de fonctionnement des CT et de plus avec, parfois, clientélisme et sans toujours tenir compte de

la hiérarchie des compétences. Par ailleurs, on n'organise pas, comme trop souvent c'est le cas, une grande commune comme une petite avec une Direction Générale (DG) et divers services cloisonnés et tous directement rattachés à la DG. Ces services et recrutements sont en outre créés au coup par coup, sans analyse opérationnelle et financière globale pour en connaître les conséquences. Il en résulte de très nombreuses dépenses inutiles, induites par :

- Des erreurs de gestion dû à un important déficit d'expertise. Faute de formation adéquate et de culture scientifique, de nombreux gaspillages et dérives ont été constatés et obèrent la capacité d'investir des CT. Par exemple, le sureffectif, l'insuffisance d'agents qualifiés, le manque de professionnalisme... *(et leurs corollaires : suréquipement, multiplication des erreurs, externalisation, sous-traitance ...)* ;
- Une conception obsolète du budget, pourtant la traduction financière de la politique locale retenue. Il n'est malheureusement pas conçu *(par de véritables spécialistes de la planification et d'aide à la décision)* comme un outils de planification et de pilotage *(à court, moyen et long terme)*. Sans les outils modernes de prospection, d'analyse rationnelle, de gestion analytique et prévisionnelle ... comment alors optimiser, en fonction de ses ressources disponibles, l'adéquation de l'offre de services publics au besoins individuels et collectif du territoire ?
- Des politiques plus axées sur la culture, le sport et le loisir que sur le développement local *(aménagement, industrialisation, encouragement à la légalisation des activités informelles, lutte contre les activités illicites)*, indispensable à l'accroissement des ressources propres des CT ;
- Il n'y a pas de mutualisation des activités et des moyens, de management par projets de développement et de fonctionnement modulable... afin de s'adapter *(création ou suppression de services,...)* à l'évolution du contexte local.

Pourtant, au début des années 2000, l'Etat avait mis en place, sans succès, un dispositif d'assainissement et de modernisation de l'organisation des CT guyanaises.

Bref, le développement endogène de la Guyane ne se décrète pas, ni ne se réduit pas à la simple croissance de activités ou à son évolution statutaire..... Pour se développer, la société guyanaise a besoin d'un traitement de choc de ses mentalités et diversité culturelle, de la rénovation de sa vision scientifique, d'un aménagement approprié de son territoire, de la restructuration de son économie et d'une gouvernance consensuelle dotée d'une organisation et d'un fonctionnement ultra-moderne...

Quel que soit le statut souhaité et les compétences territoriales réclamées, nous devons être conscient que cela ne suffira pas à initier l'industrialisation et le développement de la Guyane. Et, pour être autonome, il faut d'abord l'être financièrement et économiquement !

Cayenne le 20 mai 2026

Nestor RADJOU