

**AVANT PROJET DE DOCUMENT D'ORIENTATIONS**

**Sur l'évolution de la Guyane vers un statut de collectivité autonome régie par le régime des intérêts propres dans le cadre d'une réforme de la Constitution.**

---

**COPIL du 25 mars 2023**

**Hôtel territorial**

# Sommaire

## **PREAMBULE**

### **I.- LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL**

1.1.- La réalité économique et sociale

1.2.- La Guyane entre une réponse institutionnelle souhaitée localement, et une réponse institutionnelle imposée par l'Etat.

1.3.- Le bilan contrasté de la départementalisation et de la décentralisation

1.4.- La nécessaire réforme constitutionnelle pour la transformation de la Guyane en Collectivité territoriale autonome

### **II.- UNE NOUVELLE DEMANDE D'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE : LA CONSTITUTIONNALISATION SPECIFIQUE DU STATUT D'AUTONOMIE DE LA GUYANE**

2.1- les principes de la Collectivité autonome de la Guyane à statut particulier

2.2- Les institutions de la collectivité autonome

2.3.- Les compétences

### **III.- LES RESSOURCES FINANCIERES DU TERRITOIRE**

3.1.- Les ressources propres du Territoire autonome de la Guyane

3.2.- Les dotations

3.3- L'objectif de la trajectoire fiscale

### **IV.- L'IMPACT ECONOMIQUE DE L'AUTONOMIE DE LA GUYANE**

4.1 Les constats

4.2.-Le développement économique au cœur de la demande d'autonome

### **V.- LE STATUT DE LA GUYANE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE**

### **VI.- LE STATUT DE LA GUYANE SUR LE PLAN INTERNATIONAL**

### **VII.- LA PROGRAMMATION D'UN PLAN EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS**

7.1 - Déclinaison des actions à financer dans le cadre du programme exceptionnel d'investissements.

### **VIII.- DISPOSITIONS FINALES**

8.1 -Détermination et application d'un accord

8.2- Consultation

8.3.- Le Comité de suivi

## PREAMBULE

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

Cependant, la doctrine de la « terra nullius » développée par les juristes européens, justifie la colonisation par les Français qui dépossèdent la population autochtone de ses terres et la repousse vers l'intérieur des terres.

Mais les colons français installés dans la colonie de la Guyane sont peu nombreux et, échouent à constituer les plantations qui ont fait la fortune des Antilles françaises. Vue de Paris, la colonie végète faute d'un nombre suffisant de personnes mises en esclavage sur les habitations ; elle est menacée de surcroît par des milliers d'hommes installés sur la rive française du Maroni, ( *les ancêtres des Aluku et des Djuka* ) issus du marronnage de grande ampleur du Surinam où ils combattaient les armées hollandaises .

A Paris on envisage alors l'abandon du concept de colonie esclavagiste, au profit d'une colonie peuplée essentiellement d'européens. Au cours de la seconde moitié du 18<sup>ème</sup> siècle, l'expédition de Kourou qui conduit en Guyane quelque 12.000 hommes, femmes et enfants, ainsi que les déportations d'hommes politiques à Sinnamary et de prêtres réfractaires à Counamama débouchent sur de meurtriers échecs.

La politique de peuplement de la Guyane s'oriente, dès lors, vers l'introduction d'une main-d'œuvre gratuite d'origine africaine. (20 000 en 1820 et 13 100 en 1848) . L'abolition de l'esclavage (seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle et première moitié du 20 -ème siècle) s'accompagne de la désertion des habitations par les nouveaux libres.

L'insuffisance de main-d'œuvre nécessite le recours à une immigration organisée : plus de 11 000 engagés venus d'Afrique subsaharienne, de Madère, de l'Inde et de la Chine travaillent sur les habitations de la colonie dans les années 1850, tandis que des orpailleurs venus des Antilles britanniques et françaises, du Brésil et du Surinam gagnent l'intérieur du territoire à la recherche de l'or. En 1854 enfin, la création et l'expansion du bagne de la Guyane participent aux tentatives de peuplement -développement avec ses déportés, ses transportés et ses relégués. Au total, de 1850 à 1938, la population pénale dirigée vers la Guyane a compté 68 000 personnes.

*La colonisation de la Guyane s'inscrit ainsi dans une histoire douloureuse, mouvementée et ponctuée d'échecs. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, et à l'aube de l'application de la loi du 19 mars 1946, la Guyane ne compte que 28 506 habitants sur un vaste territoire de 84 000 km<sup>2</sup>*

En 1946, la départementalisation des vieilles colonies est présentée comme le moyen de développer ces territoires et de lutter contre les inégalités territoriales, sociales et économiques. Les élus guyanais portaient alors un projet de société qui visait le peuplement du pays, la diversification de production et l'élévation du niveau de vie des habitants sur le littoral comme dans l'intérieur. Mais 77 ans plus tard, la Guyane est toujours le département d'outre-mer le plus pauvre après Mayotte.

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

Le choc de la colonisation a conduit à la déstructuration de l'ordre social et politique des peuples autochtones. Ceux-ci ont été dépossédés par les Européens de la plus grande partie de leurs terres. Leur culture et leur identité ont été dévaluées, et niées. Il convient de reconnaître, de réparer les erreurs du passé et de faire mémoire de cette période douloureuse. Par ailleurs, les flux migratoires massifs des années 70/80 et ceux plus récents des années 2010 ont bouleversé les données démographiques et culturelles de la société guyanaise.

Ces flux ont entraîné une recomposition significative de la population guyanaise, dont le multiculturalisme et le multilinguisme constituent des données sociétales essentielles. Plus que jamais, il est nécessaire de travailler à la construction ou à l'approfondissement d'une identité guyanaise qui repose sur la connaissance de l'histoire. Non seulement de celle de la France, mais également de celle des peuples autochtones, comme de celle de la colonisation, ainsi que de celle des flux migratoires récents.

Aujourd'hui comme hier, la relation de la Guyane avec la métropole se caractérise par l'uniformisation et l'unilatéralisme. Il est évident que l'action de l'Etat en Guyane est inadaptée et doit être transformée.

A l'heure où le président de la République se dit prêt à inscrire des évolutions dans son projet de réforme constitutionnelle, le temps est venu d'initier une dynamique nouvelle fondée sur le partage des responsabilités et la recherche du dialogue et du consensus avec l'Etat.

C'est pourquoi la Guyane a décidé d'explorer une autre voie que l'assimilation à l'œuvre depuis 1946. L'inscription de la Guyane dans la Constitution en tant que collectivité autonome à statut particulier, est le moyen choisi par le Congrès des élus, le 26 mars 2022. Ce statut d'autonomie, tel qu'il est pensé par les élus, ne signifie nullement la sortie de la Guyane de la République française, mais une inclusion plus avantageuse pour tenir compte de ses singularités au sein de l'ensemble géographique sud-américain.

La mise en œuvre de ce statut d'autonomie suppose une révision constitutionnelle et l'adoption d'une loi organique définissant le statut de la Guyane. Pour réussir, cette démarche doit s'inscrire dans une logique de co-construction avec l'Etat, formalisée par un projet d'Accord sur l'avenir institutionnel de la Guyane reconnaissant à la nouvelle collectivité, le droit d'adopter ses propres règles dans quelques matières déterminantes pour le développement local, selon les valeurs et les principes suivants : *la solidarité pour construire ensemble une communauté d'avenir partagée, l'égalité pour assurer l'égalité des droits et des chances pour tous les enfants du pays, la dignité pour assurer les besoins vitaux de la personne humaine, l'altérité pour fonder le lien social et l'être-en commun.*

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

**Cet avenir commun partagé** prend forme dans le présent document d'orientations **qui porte l'ambition de doter la Guyane d'un cadre institutionnel performant, de définir les axes de développement stratégique du territoire et d'en déterminer les priorités**

**Cette démarche doit être l'œuvre coordonnée de l'Etat et des élus, et intégrer la vision des acteurs et des habitants du territoire.**

## **I.- LE DIAGNOSTIC TERRITORIAL**

### **1.1.- La réalité économique et sociale**

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

- Le chômage est deux fois supérieur au taux national et s'établit à 13,4 % en 2021 (BIT) ;
- La croissance économique est insuffisante pour faire face au boom démographique résultant notamment d'une très forte immigration anarchique ;
- Elle est inférieure à 2% sur les cinq dernières années, alors que la croissance démographique dépasse les 3%.
- Des écarts de prix importants (INSEE) ;
- Une délinquance plus marquée (ministère de l'Intérieur) ;
- Une immigration clandestine non maîtrisée et incontrôlée ;
- Le revenu par habitant est deux fois moins élevé qu'en Métropole (IEDOM) ;
- Le niveau de richesse par habitant de la Guyane est systématiquement inférieur au PIB national ; l'écart atteint 47,3%. Le PIB par habitant de la Guyane est deux fois inférieur à celui de l'hexagone (44,9%).
- Le taux de pauvreté qui indique le pourcentage des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60% du revenu médian local, s'établit à 62% en Guyane, contre 14,3% dans l'hexagone. Ce chiffre ne reflète d'ailleurs pas la réalité exacte, puisque l'INSEE l'établit dans les territoires ultra-marins en référence au revenu médian local, et non au revenu médian national ; si tel était le cas le taux de pauvreté atteindrait 53 % en Guyane.
- 7,9% de la population bénéficie du RSA, contre 4,3% dans l'hexagone ;
- La dépendance énergétique est telle que la Guyane importe 73% de son énergie ;
- Carence de l'habitat social : fort taux d'habitat insalubre pour beaucoup dû à une stratégie d'accueil défaillante face à une forte immigration non contrôlée.
- Carence des services publics dans des communes de l'intérieur du territoire
- Faiblesse manifeste des équipements de santé publique (2,8 lits d'hôpitaux/1000 habitants, contre 4,07 dans l'hexagone ; la mortalité infantile frappe 3,6% d'enfants sur 1000 au niveau national, contre 11,7% en Guyane.

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

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

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

- Le rapport inter-décile qui mesure combien de fois les 10% des plus riches reçoivent plus de 10% des plus pauvres, est 10,7% en Guyane, contre 3,6% dans l'hexagone.
- Le coefficient de Gini utilisé par les Nations Unies pour mesurer les inégalités au sein d'une population (et où 0 correspond à une situation d'égalité parfaite, et 1 à la configuration la plus inégalitaire possible), se situe à 0,42 en Guyane, contre 0,29 dans l'hexagone.

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

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

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

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

### **1.2.- La Guyane entre une réponse institutionnelle souhaitée localement, et une réponse institutionnelle imposée par l'Etat.**

Après le régime post colonial, la faillite du régime d'assimilation et les espoirs déçus de la décentralisation, Il est devenu manifeste de reconnaître la volonté des guyanais de proposer un autre modèle institutionnel pour répondre aux besoins du pays et de ses habitants.

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

- **juin 1958** : proposition d'un projet sommaire de statut spécial de la Guyane, dans ou hors cadre départemental ;
- **avril 1960** : projet pour la création d'une collectivité territoriale appelée « région guyanaise » jouissant d'une autonomie interne ;
- **août 1960** : proposition concertée par des partis de droite et de gauche d'une collectivité dénommée « région guyanaise », bénéficiant d'une autonomie de gestion ;
- **17 février 1972** : proposition de loi du conseil général présidé par Leopold HEDER relative à l'organisation de la Guyane, en réaction à la création de la Région, établissement public.
- **1982** : dans l'opportunité de la décentralisation, proposition par les parlementaires CASTOR et TARCY, d'une proposition de loi pour un statut particulier avec une certaine autonomie et une assemblée unique dans le cadre de l'article 72 de la Constitution.
- **1992** : proposition par le PSG d'un statut particulier appelé « nouveau statut politico administratif de la Guyane, compromis entre le statut des régions d'outre-mer de 1982, et celui de la Corse résultant de la loi du 13 mai 1991.
- **27 janvier 1999** : proposition de loi de M. Leon BERTRAND, député, tendant à la création de deux départements en Guyane.
- **27 février 1999** : adoption par le premier Congrès des régionaux et départementaux de la Guyane, co présidé par Antoine KARAM et André LECANTE, du document d'orientations d'un Pacte de développement de la Guyane proposant la création d'une Collectivité Unique dotée de l'autonomie.
- **1<sup>ER</sup> décembre 1999** : signature de la déclaration de Basse Terre par Lucette MICHAUX CHEVRY, Présidente du Conseil régional de la Guadeloupe, Alfred MARIE JEANNE, Président du Conseil régional de la Martinique, et Antoine KARAM,
- Président du Conseil régional de la Guyane, proposant la création d'un nouveau statut de Région d'outre-mer, par voie législative ou constitutionnelle.
- **29 juin 2001**, adoption par le Congrès des élus régionaux et départementaux, co présidé par Antoine KARAM et Joseph HO TEN YOU du projet d'accord relatif à l'avenir de la Guyane proposant la création d'une nouvelle Collectivité territoriale dotée de l'autonomie, ainsi que des mesures de rattrapage et d'accompagnement.
- La proposition de loi constitutionnelle déposée par le sénateur Georges OTHILY, **en janvier 2001**, prévoyant de transformer la Guyane en un pays d'outre-mer dont l'assemblée délibérante serait habilitée à prendre des « lois du pays » soumises au contrôle du Conseil constitutionnel avant leur publication et définissant une citoyenneté guyanaise autorisant les discriminations positives. A ce titre, il proposait de rétablir l'article 78 de la Constitution abrogé par la loi constitutionnelle du 4 août 1995 et de le consacrer à la Guyane
- **2003** : projet de statut résultant de la démarche des « Etats Généraux » de 1997. C'est la première proposition d'évolution qui s'inscrit dans les nouvelles dispositions constitutionnelles de la réforme du 28 mars 2003 (*articles 72 à 74*). Le projet de statut,

adossé à un « document d'orientations sur l'avenir de la Guyane », a fait l'objet de nombreuses négociations avec le gouvernement, sur la base du projet d'accord sur l'avenir de la Guyane adopté par le **Congrès des élus départementaux et régionaux du 29 juin 2001**. Le gouvernement a néanmoins refusé de le soumettre à consultation.

- **Le projet statutaire de 2009** adopté par le Congrès des élus départementaux et régionaux de la Guyane, co présidé par Antoine KARAM et Alain TIEN LONG. Son orientation était celle d'une certaine autonomie dans le cadre de l'article 74 assortie d'un programme exceptionnel d'investissements ; la décision du Président de la République d'organiser pour cette démarche une consultation populaire « à double détente » d'abord sur une évolution dans le cadre de l'article 74, puis en cas de réponse négative dans le cadre de l'article 73, semblait avoir pour objectif d'empêcher pour l'avenir toutes autres velléités d'évolution non octroyées par le pouvoir central.
- Le projet d'amendement à la Constitution présenté par le député Gabriel SERVILLE en **juillet 2018** visant à doter la Guyane d'un statut particulier d'autonomie par un nouvel article 74-2 C.
- **14 janvier 2020** : Suite à l'accord de Guyane du 21 avril 2017 Protocole « Pou lagwiyan dékolé », publié au Journal officiel, a enregistré dans son dispositif la relance d'un projet d'évolution statutaire, par référence notamment au « projet d'accord sur l'avenir de la Guyane » du 29 juin 2001, et par extension au Projet Guyane.

Ce nouveau processus ouvert en 2018, par la précédente mandature, a donné lieu le 14 janvier 2020 à l'adoption par le Congrès des élus de Guyane à la résolution 2020-3 prévoyant :

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

### **1.3.- Le bilan contrasté de la départementalisation et de la décentralisation**

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

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

### 1.3.1- Le principe de l'adaptation des normes depuis 1958.

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

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

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

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

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

- Les règles adoptées ne peuvent porter sur des matières considérées comme régaliennes ;
- Lorsqu'une habilitation est adoptée elle n'est pas assortie de ressources financières correspondant à la dépense qu'elle engendrera ;
- Le dispositif comporte au surplus un pouvoir d'appréciation en opportunité de l'Etat, car la demande de la collectivité doit identifier les règles sur lesquelles elle porte, ainsi que le projet d'adaptation ;
- La durée de la procédure et l'absence de réponse de l'Etat constituent également des freins à l'action publique locale.

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

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

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

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

Ce processus d'adaptation a donné lieu, en 1982, à un projet de loi, dit Emmanuelli, présenté par le Gouvernement, qui devait permettre de confier également aux départements d'outre-mer les compétences régionales, avec une assemblée unique.

Le Conseil Constitutionnel (*saisi par 109 sénateurs, 105 députés, et le Président du Sénat*), l'ayant jugé non conforme à la Constitution par décision 147 DC du 2 décembre 1982, la loi du 31 décembre 1982 est venue créer (**sans consultation de la population**) la région monodépartementale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cependant, si prétendre qu'un statut peut tout, serait mentir, à tout le moins, ne doit-il pas être un handicap comme constaté avec les dispositifs institutionnels successifs décidés par le pouvoir central depuis la décentralisation.

**Nous croyons en revanche qu'il puisse être un levier de développement dans plusieurs domaines (voir rapport de la Présidente de l'Assemblée Territoriale de Corse sur le bien-être économique et social de l'autonomie présenté en séance plénière le 28 juillet 2022).**

#### **1.4.- La nécessaire réforme constitutionnelle pour la transformation de la Guyane en Collectivité territoriale autonome**

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

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

Les événements de 2017 ont conduit à l'organisation des Etats Généraux de la Guyane. Le rapport des Etats généraux comporte nombre de constats et de propositions, adossées à des revendications politiques, économiques, ou encore sociologiques, dans un contexte permanent de mutations démographique, économique, sociétale, sécuritaire incontrôlé.

- **Février 1994** ; mobilisation contre le chômage et les impôts élevés.
- **Novembre 1996** ; émeutes des lycéens pour la création du rectorat et de l'académie de Guyane ; ils sont rejoints par des travailleurs, grévistes pour des revendications sociales et fiscales ; à l'issue du conflit, des Etats Généraux du développement réel et durable sont organisés ; au-delà des nombreuses propositions faites dans tous les secteurs du développement figure aussi la nécessité du changement du **cadre politico-administratif**.
- **Juin 2003** ; manifestations d'enseignants sur tout le territoire, pour dénoncer le manque de moyens.
- **Novembre 2008** ; la grève des transporteurs routiers avec des barrages sur les routes paralyse l'activité du département ; au centre des revendications, la question du prix du carburant.
- **Février 2012** ; manifestations contre l'insécurité et l'immigration illégale et massive.
- **Octobre 2013** : mobilisation des étudiants et de la communauté universitaire pour réclamer la création d'une Université de plein exercice propre à la Guyane, et non plus son rattachement aux Antilles.

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

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

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

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

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

## **II.- UNE NOUVELLE DEMANDE D'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE : LA CONSTITUTIONNALISATION SPECIFIQUE DU STATUT D'AUTONOMIE DE LA GUYANE**

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

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

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

- *refonder la relation entre nos territoires et la République par la définition d'un nouveau cadre permettant la mise en œuvre de politiques publiques conformes aux réalités de chacune de nos régions, et à :*
- *conjuguer la pleine égalité des droits avec la reconnaissance de nos spécificités, notamment par une réelle domiciliation des leviers de décision au plus près de nos territoires ;*

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

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

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

### **En résumé,**

La demande du Congrès des élus concerne concrètement la possibilité de création d'un Titre XII bis nouveau dans la Constitution relatif à un statut particulier d'autonomie pour la Guyane, fixé par une loi organique qui sera soumise préalablement à la consultation du corps électoral spécial.

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

## **2.1- les principes de la Collectivité autonome de la Guyane à statut particulier**

La République garantit l'autonomie de la Guyane. Elle favorise l'évolution de cette autonomie de manière à conduire durablement la Guyane au développement économique, social et culturel, dans le respect de ses intérêts propres, ses spécificités géographiques, et l'identité multiculturelle de sa population.

Dotée de l'autonomie, elle demeure une Région ultrapériphérique dans l'ensemble européen ; les personnels de ses institutions demeurent régis par les droits et règlements nationaux qui leur sont applicables.

Ses institutions, leur organisation, leur fonctionnement, comme la reconnaissance de nouvelles compétences opérationnelles, reposent sur des réalités et des principes incontournables qui doivent donner lieu à des mesures justifiées par des nécessités locales.:

### 21.1- Favoriser l'émergence d'une citoyenneté guyanaise

- La reconnaissance de l'identité multiculturelle de la société guyanaise, et le droit à l'expression de cette identité dans la gestion des réalités culturelles et sociales ;
- La libre détermination des signes distinctifs, notamment l'hymne et le drapeau, permettant de marquer sa personnalité et son identité multiculturelle dans les

manifestations publiques officielles, au côté de l'emblème national et des signes de la République.

- Marquer l'identité politique de la Guyane dans l'environnement amazonien, et ses réalités économiques ;
- Valoriser l'identité multi culturelle au travers de l'enseignements des langues régionales dans les programmes des établissements scolaires et l'enseignement supérieur : éléments fondamentaux de l'identité multi culturelle de la Guyane, ciment de cohésion sociale, moyens de communication au quotidien. Elles doivent être reconnues et préservées, afin de garantir la diversité multi culturelle qui fait la richesse de la Guyane ; Afin de promouvoir la conservation, la promotion et l'enseignement des langues régionales de Guyane, il est créé une Académie territoriale de la Guyane. Un comité d'experts sera chargé de définir la forme juridique, les missions et les modalités de fonctionnement et d'organisation de cette Académie, chargée de sauvegarder et de développer le patrimoine linguistique de la Guyane.
- La participation de la société guyanaise à la réalisation des objectifs de création et de développement des richesses nouvelles aptes à assurer leur bien-être.
- La promotion d'une société plus inclusive et plus égalitaire ;
- La promotion de l'égalité homme-femme.
- La citoyenneté partagée pour que nul n'ait le sentiment d'avoir à respecter davantage les lois que l'autre, pour qu'ensemble, malgré nos différences, nous ayons le sentiment d'appartenir à la même société et que nos volontés convergent vers la réussite de la construction sociale. (*fondements du projet de société, 2009*)
- L'impérative nécessité du "Vivre Ensemble pour préserver la cohésion sociale" tout en reconnaissant l'identité multiculturelle de la société guyanaise et le droit à l'expression de cette identité dans la gestion des réalités culturelles sociales (*voir projet de société 2009*). Les fondations de la " communauté d'avenir partagée" sont donc nécessairement adossées à une "citoyenneté partagée solidaire", expression elle-même du sentiment d'appartenance à la société guyanaise.

#### 21.2- Favoriser l'attractivité et la croissance économique et le développement endogène

- Le droit à bénéficier de mesures particulières en faveur de la population, notamment en matière de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle, de protection du patrimoine foncier ;
- Le droit de bénéficier du retour d'exploitation de ses propres potentialités locales, pour contribuer au développement du territoire.
- Le Territoire autonome de Guyane peut prendre des mesures encadrant et favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé justifiées par des critères objectifs en relation directe avec les nécessités du soutien ou de la promotion de l'emploi local et de la production locale ;

#### 21.3- La maîtrise de la terre

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

Avec une répartition territoriale très inégale de la population et un aménagement partiel et inachevé du territoire marqué notamment par l'opposition entre la bande littorale et l'intérieur, la Guyane est encore sous cet aspect une terre de paradoxes, la singularité la

plus marquante et la plus extravagante de la réalité Guyanaise réside cependant dans son statut foncier.

En effet, dotée d'une superficie dont la quantification fait l'objet de plusieurs variables - selon les sources utilisées elle est « approximativement » de 83 553, 86 504 ou 91 000 km<sup>2</sup>- très singulièrement 90% du territoire guyanais est classé dans le « domaine privé de l'Etat ».

Ce domaine qui intègre la quasi-totalité du massif forestier, soit 7,5 millions d'hectares, est géré par l'office National des Forêts. Il s'agit d'une réelle situation de monopole qui malgré de nombreuses revendications reste à ce jour « confisquée » par le pouvoir central avec des assouplissements octroyés qui ne sont pas satisfaisants.

Il en est ainsi autant pour :

- -le décret du 14 avril 1987 qui étend au Département et à la Région les dispositions communales du décret du 4 août 1973 ayant permis des concessions aux communes dans des conditions d'attribution contraignantes
- du décret du 31 octobre 1996 qui tout en reprenant l'ensemble des mesures de celui de 1987 (concessions aux agriculteurs, aux collectivités, et aux communautés traditionnelles), n'innove qu'avec la création de l'Etablissement Public d'Aménagement de la Guyane (EPAG) ;
- l'ordonnance du 2 septembre 1998, inspirée des conclusions du rapport Merle
- de 1997, et prévoyant la cession gratuite de petites parcelles de terre à toutes personnes qui en ferait la demande quel que soit l'usage privatif que ces personnes veulent en faire. C'est une avancée réelle, mais avec une portée limitée, et des conditions strictes et contraignantes.

Quelle politique de développement, quel schéma d'aménagement, quel programme d'installation des hommes, quel schéma d'implantation des infrastructures de base peuvent être définis et mis en œuvre par des décideurs s'ils ne s'inscrivent dans une localisation territoriale maîtrisée ?

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

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

Il est indispensable que soit mis fin à cette situation aberrante. La solution, à l'instar de la Corse est que soit transféré au Territoire de la Guyane la propriété des forêts et terrains à boiser, qui font partie du domaine privé de l'Etat ou sur lesquels l'Etat a des droits de propriété indivis. Les modalités de ce transfert seront réglées par une convention conclue entre l'Etat, et le territoire autonome de la Guyane.

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

Cette question est d'autant plus urgente que la maîtrise du territoire est aujourd'hui affectée par la création du Parc national par le décret du 27 février 2007 qui a une incidence sur la gestion du foncier Guyanais par les implications environnementales de cette structure non seulement du fait des contraintes qu'elle induit sous ce premier aspect mais aussi par les interrogations liées au mode de vie des populations dont l'habitat, les modes de vie ou de subsistance sont situés ou concernées par cette création.

Il faut, en effet, sauvegarder l'exceptionnelle richesse qu'est la biodiversité amazonienne, sans hypothéquer toutefois la vie, voire la survie, des populations dont le lieu d'existence s'est toujours confondu avec des espaces aujourd'hui sanctuarisés.

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

## **2.2- Les institutions de la collectivité autonome**

Le cadre institutionnel constitue le préalable.

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

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

Ainsi, les institutions de la collectivité territoriale de Guyane comprennent un pouvoir exécutif, une assemblée délibérante, et deux organes consultatifs, l'un destiné à représenter les forces économiques, sociales et culturelles du territoire et l'autre, la réalité coutumière. Il s'agit respectivement du président de la collectivité autonome, du gouvernement, de l'Assemblée, du Conseil économique, social et culturel et du Sénat coutumier.

- **Le Président de la Collectivité autonome** est élu parmi les membres de l'assemblée, à la suite du renouvellement de cette dernière ou à la suite du vote d'une motion de défiance. Le président constitue son gouvernement en nommant un vice-président chargé d'assurer son intérim ainsi que les ministres. Le président représente la Guyane ; il décide des

attributions de chaque ministre et leur délègue les pouvoirs correspondants. Il promulgue les « lois du pays » et les délibérations de l'assemblée. Il est ordonnateur du budget et nomme à tous les emplois publics, à l'exception de ceux relevant du président de l'Assemblée.

➤ **Le Gouvernement.**

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

Les actes de l'assemblée de Guyane dénommés « lois du pays » sont ceux qui ressortent soit des compétences exercées par le Territoire, soit sont pris au titre de la participation de la Guyane à l'exercice des compétences de l'Etat dans les conditions prévues dans la loi organique. Ces actes dits « lois du pays » adoptés par l'assemblée, ont le caractère d'actes administratifs relevant du contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

➤ **L'Assemblée de la collectivité autonome.**

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

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

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

S'agissant des élections à l'Assemblée de Guyane., il est proposé un scrutin à la représentation proportionnelle. Il conviendra cependant de définir des modalités effectives de prise en compte institutionnelle des divers secteurs du territoire, autant pour assurer une reconnaissance équilibrée de leurs représentants que pour les politiques à mener et les actions à déployer sur l'ensemble de la Guyane.

➤ **Les Conseils consultatifs**

Le conseil économique, Social, Environnemental, de la Culture et de l'Education de Guyane, est une assemblée consultative, composée de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique sociale et culturelle de la Guyane. Elle émet des avis sur des projets de texte ou décisions à caractère économique, social et culturel.

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

Le Sénat coutumier succède au Grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges créé par la loi n°2017-256 du 28/02/2017 (art. 78-1 ).

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

Il délibère sur les projets ou propositions de lois du pays touchant aux affaires coutumières (*régime des terres coutumières, modalités d'élection au Sénat coutumier*) et sur les projets ou propositions de délibérations intéressant l'identité des populations amérindiennes et bushinenge.

En ces matières, l'initiative appartient au gouvernement pour les projets et aux membres de l'Assemblée pour les propositions. Le projet ou la proposition est transmis par le président de l'Assemblée au Sénat coutumier.

Le texte issu des délibérations du Sénat coutumier est soumis à l'Assemblée. Si l'Assemblée adopte le même texte, il est adopté. Si l'Assemblée retient un texte différent, celui-ci revient devant le Sénat. Si celui-ci se range à l'avis de l'Assemblée, le texte est adopté. Si le Sénat n'adopte pas le texte de l'assemblée dans un délai d'un mois, soit qu'il garde le silence, soit qu'il le modifie, l'Assemblée statue définitivement.

Ces populations sont présentes dans 45% du territoire. Il est indéniable que leur qualité de guyanais ne doit occulter ni leur mode de vie, ni leurs traditions et coutumes, qui doivent être pris en compte dans la gouvernance locale et la gestion publique.

Selon une étude menée pour le compte de la CTG en 2020, ils représenteraient 36 500 personnes (*source Guyane composition ethno linguistique- groupe Joshua Projet*). Sans doute sont-ils plus nombreux. Il importe que leurs autorités coutumières puissent prendre part aux décisions qui impactent parfois lourdement leur mode de vie, ou portent atteinte à leur environnement, à leurs intérêts économiques sociaux et culturels, ainsi qu'à leur identité.

Lors des auditions dans le cadre de la mission du Sénat qui a donné lieu au Rapport d'information du 19 février 2020, les autorités coutumières concernées ont souhaité adapter, voire consolider leurs structures de représentation, renforcer leur association dans la prise de décisions, et assurer une meilleure présence au sein des organes en charge de décisions pouvant avoir un impact sur leur mode de vie.

Les dispositions régissant l'organisation et le fonctionnement de ces deux organismes seront définies dans la loi organique.

➤ **Les communes.**

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

➤ **Les intercommunalités.**

IL existe aujourd'hui 4 EPCI, soit 3 communautés de communes et une communauté d'agglomération.

Suite à une concertation sous l'égide du Président de l'association des maires, M. Michel Ange JEREMIE, les maires et les Présidents des EPCI n'ont pas souhaité retenir la création des districts, en raison des incertitudes sur leur forme juridique.

Ils ont assorti leur position sur une proposition de création d'une entité, placée auprès du Territoire autonome, chargée de l'ingénierie et de l'assistance technique pour les communes, ainsi que la définition d'un instrument financier dédié aux communes de Guyane.

Ils ont également proposé la mise en œuvre obligatoire d'un pacte de gouvernance pour les EPCI, et une adaptation de la Conférence de l'action publique tenant compte des particularités de la Guyane.

➤ **La représentation de l'Etat.**

Un haut-commissaire, nommé en Conseil des ministres, représente l'Etat en Guyane. Dépositaire de l'autorité de l'Etat, il représente le gouvernement et veille à l'exécution des règlements et décisions gouvernementales. Responsable du maintien de l'ordre. Il assure l'ordre public, le respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs.

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

➤ **Le Congrès des élus de Guyane,**

Il est présidé par le Président de la collectivité autonome et composé des députés et des sénateurs élus en Guyane, des membres du Gouvernement de la collectivité Guyane des conseillers à l'assemblée de Guyane et des maires des communes de Guyane, est maintenu, selon les dispositions fixées par les articles L.7321 à L.7324-3 du Code général des collectivités territoriales

## **2.3.- Les compétences**

### 2.31- Le principe

Le statut de collectivité unique reconnu à la Guyane depuis 2015 s'inscrit dans la continuité du mouvement de décentralisation engagé en 1982. Il a consisté pour l'essentiel à confier à la CTG de simples compétences opérationnelles du département et de la région qui permettraient seulement à ces collectivités de prendre à l'échelon local dans certains domaines de la vie sociale des

décisions qui dépendent d'un mode d'organisation défini à l'échelon central par le législateur ou le gouvernement. Le dispositif des habilitations prévu à l'article 73 de la constitution depuis la réforme constitutionnelle de mars 2003 a globalement été inopérant et inefficace pour renforcer les initiatives de reconnaissance de compétences adaptées aux réalités guyanaises.

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

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

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

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

Le Territoire autonome de Guyane succède à l'Etat à la Collectivité Unique (CTG) dans tous ces droits et obligations.

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

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

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

### 2.3-1.- Les compétences transférées

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

- L'urbanisme, la construction et l'habitation ;
- L'aménagement du territoire ;
- Le transport fluvial, la desserte maritime d'intérêt territorial, la desserte aérienne intérieure, les équipements portuaires fluviaux, les aérodomes de l'intérieur, l'aéroport Cayenne Félix EBOUE.
- L'environnement, la biodiversité et la gestion de l'eau ;
- L'agriculture, la pêche et la forêt ;

- Les postes et télécommunications ;
- La politique de production et de distribution d'énergie ;
- l'exercice des compétences en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes.
- l'exercice des compétences en matière de délivrance et de gestion des titres miniers portant sur le fond de la mer et son sous-sol. Les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement de la redevance spécifique due par les titulaires de concessions de mines et d'hydrocarbures liquides ou gazeux dans la zone économique exclusive française en mer au large de la Guyane, établie au bénéfice de la collectivité de Guyane, sont fixées par l'assemblée de Guyane
- L'enseignement du premier degré, notamment les modalités de recrutement et de formation des maîtres, la politique éducative, les programmes scolaires
- L'enseignement des langues régionales ;
- L'action et le développement culturels ;
- Les activités physiques et sportives, et la jeunesse ;
- La définition des orientations de l'aménagement numérique et le développement des réseaux de télécommunication et pour promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

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

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

### 2.3-2 .- Les compétences partagées avec l'Etat.

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

- L'organisation administrative de la justice.
- La sécurité publique.
- Les affaires étrangères
- L'emploi

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

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

La Collectivité Territoriale de Guyane sera associée à la définition des modalités législatives et réglementaires propres au Territoire dans les domaines suivants :

- la réglementation et le contrôle de l'immigration ;
- la lutte contre l'orpaillage illégal et la pêche illégale ;
- la réglementation sur les investissements directs étrangers hors Union Européenne ;
- le régime douanier ;
- le commerce extérieur.

### **III.- LES RESSOURCES FINANCIERES DU TERRITOIRE**

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

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

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

D'une manière générale, la fiscalité du Territoire autonome de Guyane requiert, à tout le moins, la recherche d'une meilleure adéquation aux besoins spécifiques de la Guyane, et l'instauration d'un développement endogène et exogène.

#### **3.1.- Les ressources propres du Territoire autonome de la Guyane**

Elles doivent comprendre, à titre principal, les transferts de charges concomitantes aux compétences propres dévolues au territoire, y compris la compensation pour la rémunération des personnels transférés, des recettes fiscales directes et indirectes, dont le nouveau régime et cadre juridique est subordonné aux négociations avec l'Etat, un nouveau régime de dotations de l'Etat, ainsi que les emprunts qui pourraient être contractés par le Territoire.

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

Cette compensation doit également concerner, selon un mécanisme qui devra être évalué, la part de la Guyane dans les absorptions de gaz à effet de serre par le puits de carbone du territoire, au titre de la finance Carbone, et le régime des droits de pêche.

**3.1-2.- Sur le plan juridique, le régime budgétaire sera celui des collectivités locales et sera soumis aux règles de la comptabilité publique.**

**3.1-3.- La fiscalité** directe et indirecte doit constituer la première source de financement général du Territoire. Elle doit reposer, à titre principal, sur la consommation et sur les entreprises.

3.1-4 - Il est préconisé que **la fiscalité indirecte**, assise sur la consommation, doit reposer sur un mécanisme innovant permettant l'instauration d'une TVA locale, et de droits d'importation qui pourrait à terme représenter près de 50 % de recettes du territoire.

Ce nouveau régime fiscal nécessite une remise en cause sur la base d'une évaluation appropriée de l'octroi de mer, ainsi qu'une mise en perspective avec les recettes attendues par ce mécanisme fiscal.

Une seconde piste consiste à examiner l'instauration d'une taxe territoriale sur les services, présenté par la région Guyane, en 2014, dont le produit est estimé à près de 56 millions (*valeur 2014*).

### 3.1.5. **La fiscalité directe**

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

Elle concernera également le transfert de l'IRPP qui contribue par sa progressivité à la redistribution sociale, et entre de plein droit dans la compétence fiscale autonome, ainsi que qu'une taxation assise sur la valeur foncière.

L'efficacité cette fiscalité résultera du progrès économique, par la création de valeurs, de richesses, génératrices de croissance et tirés par des politiques publiques appropriées en matière de développement dans les domaines de compétences propres du Territoire.

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

L'objectif est de parvenir à un effet de seuil de 15 % de ressources budgétaires pour le territoire.

### **3.1-6 - Autres taxes**

D'autres taxes, non exhaustives, devront faire l'objet d'un encadrement normatif par le Territoire :

- une taxe sur le profit immobilier ;
- une taxe sur la valeur vénale des immeubles possédés sur le territoire de la collectivité par des personnes morales ;
- la taxe sur les débits de boissons ;
- la taxe sur les produits pétroliers ;
- la taxe sur l'électricité ;
- La taxe sur les tabacs
- la taxe de séjour ;
- des taxes partielles portuaires, et aéroportuaires pour l'exercice des aéroports de l'intérieur, et des équipements portuaires territoriaux ;
- la taxe d'élimination des déchets ;
- La redevance minière ;
- la taxe d'apprentissage ;

- la taxe de mise en circulation ;
- la taxe de publicité télévisée ;
- la taxe sur les jeux de hasard ;
- la taxe sur les conventions d'assurance ;
- la taxe d'environnement pour le recyclage des véhicules.

### LA TAXE SUR LE PROFIT IMMOBILIER

Une taxe au taux de 25 % sera due à raison du bénéfice réalisé lors de mutations à titre onéreux d'immeubles, de droits immobiliers et de parts sociales de société à prépondérance immobilière, réalisées par des personnes physiques ou des personnes morales dans le cadre d'opérations de marchands de biens, de construction-vente, d'achats en vue d'édifier un ou plusieurs bâtiments et de les revendre en bloc ou par locaux, d'achats en vue de la revente après lotissement.

### **3.2.- Les dotations**

Les dotations relatives au transfert de l'Etat visent à garantir l'autonomie financière du Territoire.

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

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

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

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

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

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

## **IV.- L'IMPACT ECONOMIQUE DE L'AUTONOMIE DE LA GUYANE**

L'évolution institutionnelle de la Guyane peut avoir un impact significatif sur son économie. Le développement d'un éco système économique propice au développement est subordonné à des

facteurs politiques liées aux caractéristiques institutionnelles du nouveau régime politique d'autonomie.

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

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

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

#### **4.1 - LES CONSTATS**

Les récentes analyses économiques mettent en exergue la confrontation dans laquelle se situe notre territoire, entre une relative expansion économique et une forte croissance démographique parmi les plus élevées au monde.

Au regard des données de croissance démographique affichée, la Guyane devrait compter 500 000 habitants d'ici à 2030. Plus d'une personne sur trois aura moins de 15 ans, et les moins de 20 ans représenteraient un peu plus de 40 % de la population guyanaise.

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

Ce flux de nouveaux entrants sur le marché du travail nécessite une dynamique importante pour absorber en termes d'emplois ces actifs, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Près d'un tiers des habitants de Guyane vit déjà avec des revenus inférieurs à ceux du seuil de pauvreté.

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

Il conviendra en conséquence :

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

#### **4.2.-LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE AU CŒUR DE LA DEMANDE D'AUTONOMIE**

Les choix politiques qui ont motivé les déterminants de l'évolution statutaire concernent en premier lieu des transferts de compétences qui créent des valeurs en termes économiques (*création de facteurs de productions, de richesses, développement endogène, souveraineté et intérêts économiques, exportations, échanges commerciaux*).

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

## **S'agissant des principes**

Le choix des principes de domiciliation de compétences permettant de mettre en place des adaptations visant à la protection de l'emploi en faveur des guyanais, participera au développement du plein emploi en Guyane, et une réduction significative du chômage, selon des mécanismes autorisés par le régime de l'autonomie.

De même, le choix politique du droit d'établissement autorisé par le régime de l'autonomie permettra la mise en place d'une régulation économique propre à conforter un tissu économique local, et donner lieu à un développement endogène des filières, une domiciliation des ressources financières, dont les effets leviers due à la croissance aura des incidences en termes de fiscalité pour les collectivités.

## **S'agissant des compétences,**

Les compétences propres créatrices de valeurs en termes de croissance, de productions de richesses et d'emploi sont privilégiées, car elles sont susceptibles de susciter les ressources permettant la mise en place de politique budgétaire en matière d'équipements et d'infrastructures, telles que l'agriculture, la pêche, les mines, la forêt.

De même le choix de compétences propres en matière culturelle et sportive est de nature au développement de valeur en matière identitaire, de cohésion sociale, qui peuvent être, au plan économique de leviers de développement, en raison du changement de dimension au plan international qu'elles induisent par la possibilité d'adhérer à des instances internationales sportive ou de coopération culturelle.

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

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

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

**Investissement** : Le régime d'autonomie permettra à la Guyane de disposer d'une nouvelle gouvernance – le Gouvernement – et des institutions locales stabilisées - et d'influencer la manière dont les investisseurs perçoivent la Guyane. De même, ce régime autorisera des réformes permettant de stimuler l'entrepreneuriat et la création d'entreprises à travers des mesures incitatives au plan fiscal ou réglementaire, et d'acquisitions foncières.

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

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

**Dettes publiques** : l'évolution statutaire peut également avoir un impact positif sur la dette publique de la Collectivité. Des politiques fiscales appropriées tirées de la croissance, les politiques raisonnées de dépenses publiques et la gestion saine de la dette peuvent tous affecter la solvabilité d'un pays.

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

## **V.- LE STATUT DE LA GUYANE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE**

Il est proposé de faire clairement, dans un premier temps, le choix de statut de RUP actuellement reconnu pour la Guyane par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne au même titre que les Açores et Madère qui disposent d'une large autonomie au sein de leur République respective. Ce choix sera néanmoins assorti des demandes de dérogations à certaines normes pour tenir compte du contexte du territoire.

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

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

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

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

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

Il ressort de l'analyse des éléments concernant l'intervention des Fonds structurels européens en Guyane que les principales contraintes relèvent de l'application de normes qui constituent des freins aux échanges et au développement économique de la Guyane. Il sera, dans ce cadre,

proposé par le Territoire de la Guyane, la réalisation d'une évaluation sur l'impact de la norme européenne et nationale sur le développement de la Guyane.

Dans ce contexte, il est impératif que la Guyane dispose à Bruxelles d'une délégation forte pour le traitement de ces dossiers et organiser les sphères d'influence auprès de l'administration de la Commission et des parlementaires européens.

## **VI.- LE STATUT DE LA GUYANE SUR LE PLAN INTERNATIONAL**

- La Guyane peut disposer de représentations auprès de tout Etat ainsi que de l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française, ou de tout organisme international dont cette dernière est membre, ou tout organisme international de la zone des Amériques et des Caraïbes. La Collectivité de Guyane négocie l'ouverture de ces représentations et nomme ses représentants.
- Elle peut négocier dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République des arrangements administratifs avec les administrations de tout Etat ou territoire des Amériques et des Caraïbes, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Guyane.
- L'Etat prendra toutes les dispositions nécessaires en vue de la participation de la Collectivité Territoriale autonome de Guyane, en tant que membre associé au sein :
  - *des institutions internationales, régionales, et notamment sportives, culturelles et économiques.*
  - *des institutions de la zone Amérique- Caraïbes : AEC ; OTCA ; CARICOM ; UNASUR ; ALBA, CELAC, ainsi que des institutions spécialisées de l'ONU.*

## **VII.- LA PROGRAMMATION D'UN PLAN EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS**

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

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

Ainsi :

- la Guyane est la seule région française dont le PIB connaît une diminution continue.
- La courbe démographique poursuit inexorablement sa progression sans que les autorités en charge des questions qui lui sont liées n'aient été en mesure de leur apporter une réponse compatible avec les objectifs d'un développement durable et maîtrisé de la Guyane.

- L'écart existant entre les capacités financières des collectivités locales et des établissements publics et les besoins essentiels de la population, tels qu'établis par des recensements émanant de diverses sources, dont les services de l'état, ne permettra jamais aux Guyanais de rompre avec le cercle infernal de l'inégalité dans l'accès aux soins, à l'éducation, à l'emploi et aux sources d'énergie.
- Cette insuffisance des moyens financiers met les collectivités territoriales guyanaises dans l'impossibilité de résorber avec leurs seules ressources le déficit en équipements et services collectifs ; dès lors, toute participation de la nouvelle Collectivité de Guyane ne saurait être supérieure à 30 % de l'enveloppe consacrée à ce plan exceptionnel (investissements).
- L'insuffisance manifeste des équipements de base, éducatifs, sanitaires, sociaux, culturels... est un facteur d'inégalités sociales et de discrimination territoriale ; cette situation constitue une source légitime de mécontentement qui, à terme, alimentera de profonds désordres sociaux s'il n'y est mis, à brève échéance, un terme visible.

Ce plan, dont le principe doit être inscrit dans une disposition législative visant à définir, à l'instar de l'article 53 de la loi Corse n°2002-92 du 22 janvier 2002, le cadre juridique dans lequel diverses dispositions compensatoires à la discontinuité géographique doivent permettre l'application réelle du principe de continuité territoriale. Cette loi pourrait se formuler comme suit :

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

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

*Les modalités de mise en œuvre de ce plan exceptionnel d'investissements font l'objet d'une convention conclue entre l'état et la collectivité d'outre-mer de Guyane. La contribution de l'Etat ne peut excéder 70 % du programme.*

*Une convention cadre portant sur la totalité de la durée du programme et une première convention d'application seront signées entre l'Etat et la Collectivité autonome de Guyane dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi. Il sera rendu compte au Parlement des conditions d'accompagnement dudit programme ».*

### **7.1 - Déclinaison des actions à financer dans le cadre du programme exceptionnel d'investissements.**

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

1. Créer les infrastructures permettant l'accès au savoir.
2. Les infrastructures permettant l'accès aux soins et aux équipements de santé.
3. Permettre l'accès à l'eau potable pour toutes les populations et doter l'ensemble du territoire guyanais de moyens efficaces de traitement des déchets.
4. Permettre à la population guyanaise d'accéder aux sources d'énergie nécessaires à une vie décente.
5. Définir un plan et des moyens réalistes de protection et de gestion de la biodiversité.

6. L'application, par voie législative, du principe de continuité territoriale à l'intérieur de la Guyane et planifier les infrastructures de désenclavement interne de la Guyane.
7. Définir le socle du développement économique, les moyens de l'attractivité et de la création d'activité et d'emplois.
9. Mettre en place les initiatives nécessaires pour permettre l'accès au foncier.

#### **71.1.- Les infrastructures permettant l'accès au savoir**

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

#### **71.2. - Les infrastructures permettant l'accès aux soins et la protection de la santé**

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

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

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

#### **71.5.- Définir un plan et des moyens réalistes de protection et de gestion de la biodiversité.**

#### **71.6.- La continuité territoriale et le désenclavement**

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

#### **71.7.- Le développement économique, les moyens de l'attractivité et de la création d'activité et d'emplois**

- Définition et promotion de filières touristique porteuses.
- Identifier et préparer t'offre hôtelière.
- Définir, mettre en œuvre et accompagner un plan de construction de logements dont les objectifs sont : réduire les inégalités, contribuer à la socialisation à l'insertion, à la dynamisation de l'activité économique, à la création d'emplois et de

manière plus générale à la cohésion économique et sociale. Ce pan devra faire l'objet d'un lissage précis de la commande publique pour éviter les effets de surchauffe.

- Alléger la dépendance énergétique et organiser une filière énergie renouvelable
- Pêche : Requalifier le secteur, professionnaliser la main d'œuvre, revoir la maîtrise de la commercialisation et de la transformation.

#### **71. 8. - Les initiatives nécessaires pour permettre l'accès au foncier**

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

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

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

### **VIII.- DISPOSITIONS FINALES**

#### **8.1 -Détermination et application d'un accord**

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

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

Le Gouvernement engagera, parallèlement, la préparation d'une loi organique pour la mise en œuvre de l'accord, en lien avec la partie guyanaise, qui sera soumis à la consultation populaire avant la fin de l'année 2024.

## **8.2- Consultation**

Conformément aux résolutions adoptées lors du Congrès des élus du 26 mars 2022, le processus de négociations de la délégation guyanaise avec le Gouvernement sur la base du Document d'Orientations, devra conduire à l'élaboration de la loi organique qui définira le périmètre de l'autonomie reconnue à la Guyane, inscrite dans la Constitution en tant que territoire autonome à statut particulier. Cette loi organique sera soumise au consentement de la population dans le cadre d'une consultation.

Toutes évolutions du statut d'autonomie qui sera reconnu à la Guyane devront être soumise également au consentement de la population. Un corps électoral spécial sera défini à cet effet, afin de permettre aux populations intéressées de s'exprimer lors de ce scrutin.

L'établissement de ce corps électoral spécial fera l'objet de discussions avec le Gouvernement dans le cadre de la préparation de l'accord.

Une Commission spéciale composée de représentants de l'Etat, de la partie guyanaise, de magistrats de l'ordre administratif sera mise en place, dans le but de constituer la liste électorale spéciale.

## **8.3.- Le Comité de suivi**

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

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

## ANNEXES

---

### ANNEXE 1

#### **POLITIQUE EN MATIERE DE CHASSE**

##### **1. ETAT DES LIEUX**

Les difficultés des chasseurs en Guyane résultent de la non prise en compte de nos pratiques par les services déconcentrés de l'Etat en matière de chasse, de pêche et de cueillette.

L'instauration, sans concertation, d'un permis de chasser pour endiguer la problématique de l'insécurité ne doit pas porter atteinte aux pratiques culturelle et cultuelle, dans la mesure où l'insécurité en Guyane n'est pas le fait des chasseurs mais un problème sociétal.

Pour ce faire, l'activité cynégétique, la gestion durable et raisonnée de la faune sauvage et de sauvegarde des milieux naturels, doit être le centre des préoccupations.

##### **2. CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE.**

Vu les lignes directrice de l'union européenne concernant les aides d'Etats dans les secteurs agricoles et forestier et de l'alimentation

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales doivent prendre en compte l'article L.420-04 qui a été modifié lors de la mise en place de la loi EROM (égalité réelle en outre-mer) qui dit bien que les dispositions du présent titre ne sont pas applicables dans le département de la Guyane.

Proposition que soient exclus de l'article L-420-4 du Code de l'Environnement (CE) le L.423-5,6 et 7 du CE.

Avec la suppression des mots examens prévu à l'article L.423-5 par les mots initiation spécifique prévu à l'article L-423-11.

Nous sollicitons également la modification de l'article L.423-11 notamment le 1° car l'apprentissage de la chasse pour les jeunes âgés de moins de 16 ans. On peut envisager la restriction relative à la détention et l'usage des armes à feu.

##### **3. MESURES SPECIFIQUES A LA GUYANE**

Nous souhaitons :

- Que la CTG ainsi que toutes les associations de chasse et de pêche, soient associées aux travaux des différents services de l'Etat ;
- Contribuer et participer aux différentes études et suivis de la faune sauvage en Guyane ;
- Que l'université de la Guyane soit associée dans tout ce qui concerne à la recherche ;

- La mise en place d'une carte de chasse en Guyane, qui permettrait d'identifier les chasseurs ;
- Pour ce qui concerne les dommages causés aux troupeaux domestiques en Guyane par le jaguar, les félins et autres prédateurs, que l'arrêté du 9 juillet 2019 pris pour l'application du décret n°2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux par le loup, l'ours et le lynx, soient mis en application en Guyane ;
- La mise en place d'un réseau d'information et de communication du renseignement à destination des services de police, de gendarmerie ce projet portera le nom de « chasseurs vigilants » ou « brigade verte ».

#### **4. PROGRAMME « ELEVAGE DES ANIMAUX SAUVAGES DE GUYANE » :**

La population guyanaise est très attachée à sa cuisine où le gibier occupe une place prépondérante. Il convient donc d'encourager l'élevage de gibier guyanais comme cela se fait partout en Amérique afin de redonner accès à cet apport carné aux Guyanais non chasseurs mais aussi de permettre la mise en place d'une autre activité économique dans le secteur de l'élevage.

##### **4.-Enjeux pour les chasseurs de la Guyane.**

- ✓ Territorial : gestion du foncier.
- ✓ Juridique : réglementation et loi pays.
- ✓ Instruction : formation cynégétique et halieutique.
- ✓ Communication : relation publique.
- ✓ Culturelle et culturel : artisanat et traditions.
- ✓ Formation : éducation à l'environnement (créer un lien entre les hommes et leurs environnement, responsabilité individuelle et collective)
- ✓ Économique : création de nouvelles filières.

## **ANNEXE 2**

### **LE STATUT DES AGENTS DE LA COLLECTIVITE AUTONOME DE GUYANE**

Le projet d'évolution institutionnelle de la Guyane en collectivité autonome à statut particulier vise un développement des responsabilités locales en vue d'une meilleure maîtrise par les représentants élus des conditions de développement économique, social, culturel et environnemental. Pour cela, la réforme des institutions devra s'accompagner d'une administration au service de l'autonomie.

Cette administration qui relèvera d'un gouvernement territorial devra nécessairement être en adéquation avec l'étendue des nouvelles compétences, autant dans son organisation que dans la composition de ses effectifs, et avec une bonne capacité de management des Ressources Humaines.

Se pose donc notamment la question juridique du statut des agents de la collectivité autonome dès lors que cette nouvelle collectivité pourra bénéficier d'une compétence de fixation de règles générales autorisant une adaptation du droit applicable aux particularités du contexte territorial.

Les agents de la CTG relèvent aujourd'hui du statut de droit commun de la fonction publique territoriale, cadre dans lequel se déroule leur carrière. Il n'est donc pas envisageable de définir dans un premier temps un Code Territorial spécifique aux agents territoriaux de la fonction publique, mais au contraire de bien garantir aux agents en activité le bon déroulement de leur carrière dans le cadre du statut existant.

Cependant, le contexte guyanais oblige depuis toujours à certaines activités de service public qui nécessitent l'intervention d'agents qui ne sont pas identifiés dans la nomenclature nationale des agents territoriaux.

C'est notamment le cas des « canotiers motoristes » de la CTG pour les transports sur les fleuves, ou encore celui de certains personnels affectés à la lutte antivectorielle au sein des services de démoustication. Ces agents sont aujourd'hui identifiés par assimilation à des catégories du statut territorial de droit commun qui n'intègrent pas nécessairement les particularités de leurs activités.

Il conviendra donc d'identifier toutes ces particularités pour « légiférer » le moment venu sur des cadres d'emploi adaptés à nos réalités locales, ainsi que pour assurer avec les formations nécessaires le fonctionnement effectif des nouveaux services utiles à la politique de la collectivité autonome, ou des services transférés par l'Etat du fait des nouvelles compétences.

Il conviendra aussi d'envisager des mesures de stabilisation des personnels sous contrat, afin de mieux accompagner dans la continuité et avec l'expérience acquise par ces personnels, l'application des politiques de la nouvelle collectivité.

## **ANNEXE 3**

### **LA PROBLEMATIQUE DE L'IMMIGRATION EN GUYANE**

*Il est proposé de reprendre « in extenso » comme suit, le développement sur cette question figurant dans le Document d'orientations sur l'avenir de la Guyane du processus d'évolution statutaire de 2009, sous le titre : **MAITRISER l'immigration clandestine et toutes ses conséquences.***

La place de l'immigration a été souvent mise en avant dans ses effets délétères sur tous les domaines de la vie sociale et économique. Les élus se sont emparés de ces problématiques au Congrès de 2006 ; dès lors, les mesures qui ont été votées doivent prendre corps dans le quotidien des guyanais, et pouvoir être complétées par d'autres qui ont paru nécessaires à la population.

Les pressions exercées par les phénomènes migratoires sont conséquentes, et si la Guyane accueille des immigrants sans moyens et sans organisation, il s'agit aussi pour elle résidentes, et qui contribuent à l'effort fiscal tout en collaborant par leurs actions diverses à réussir la société guyanaise. Ces mesures visaient « à prévenir et à traiter l'immigration en Guyane, à l'intégration et à la cohésion sociale, à la reconnaissance d'état civil et au rétablissement de pièces d'identité, à la régularisation de situation d'immigrés résidents depuis plus de 10 ans en Guyane (mesures à évaluer avec l'Etat puisque cette compétence est régaliennne, même si la population demande que la nouvelle collectivité la partage avec l'Etat).

En outre, passer des accords respectés avec Brasilia sur le traitement des ressortissants brésiliens ; passer de même des accords avec le Surinam sur le traitement des immigrés passant par son territoire (notamment en provenance d'Haïti) ; communiquer publiquement chaque année un rapport détaillé de la Cour des Comptes sur le coût des mesures mises en œuvre pour le traitement de l'immigration (rapatriement à la frontière, personnes ressources mobilisées par secteur, expulsions par avion, coût des formalités et procédures juridiques diverses).

Poursuivre les rapprochements familiaux souhaités dans la convention européenne des droits de l'homme, qui reconnaît à chacun « le droit à une vie privée et familiale normale » ; limiter les rapprochements par individus compte tenu des abus et de l'organisation de filières ; obliger ouvrir les droits sociaux corrélés à une obligation minimum d'activité et de service ; restreindre les prestations en numéraires en favorisant des prestations en nature non commercialisables ; favoriser l'intégration de ceux des étrangers qui voudront s'installer durablement (activité reconnue, enfants scolarisés dès l'école maternelle, volonté d'intégration).

Depuis 2009, en dépit de cet inventaire de propositions, la Guyane supporte quasiment au quotidien une immigration largement amplifiée, et encore plus diversifiée avec notamment l'arrivée par vagues régulières de ressortissants de la Syrie.

Si la capitale est très fortement impactée par ce phénomène, il en est aussi pour presque toutes les communes de la Guyane, car cette réalité génère des obligations de service public dans de nombreux domaines : éducation (constructions scolaires notamment), transports, sanitaires, sociales, logements, aménagements de l'espace, élimination des déchets...etc. La gestion et le contrôle de l'immigration relevant des compétences régaliennes de l'Etat, les conséquences financières qu'elle génère dans la gestion publique locale doivent être compensées par l'Etat.

