



ARTIGO APRESENTADO NO SEMINÁRIO INTERNACIONAL
“Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre as Regiões do Nordeste Brasileiro e a Baixa Califórnia, México”
Fortaleza, 29-30 de outubro de 2008

GUIANA FRANCESA : RIQUEZA E FRAGILIDADE NUMA ECONOMIA PERIFERICA

Prof-Dr Yves.-A. Fauré
 Pôle Universitaire Guyanais

Résumé

La Guyane est un territoire français situé entre le Surinam à l'Ouest et le Brésil à l'Est et au Sud. C'est une région qui souffre de lourds handicaps, qui affronte des défis majeurs mais qui a montré, dans la période récente, une amélioration de sa situation et de ses résultats. Peu connue au-delà de ses frontières elle présente, comme le dieu Janus, deux visages. D'une part elle est dotée d'institutions politiques et administratives nettement décentralisées et elle bénéficie désormais de politiques volontaristes de développement. Son économie atteint des taux élevés de croissance, ses infrastructures sont de bonne qualité et ses indicateurs sociaux sont beaucoup plus élevés que ceux des pays voisins. Cependant la Guyane montre, dans le même temps, des signes de fragilité. Son dynamisme économique et ses bons indices sociaux sont le résultat d'importants transferts financiers de l'État central français ainsi que des aides de l'Union européenne (investissements et grands programmes publics, transferts sociaux, etc.). Ce traitement de faveur a entre autres conséquences de générer des coûts de production élevés. L'hypertrophie de son secteur public met en lumière la faiblesse des entreprises privées locales. Son commerce extérieur est fortement dépendant de la France métropolitaine. Malgré ses bons indicateurs la Guyane offre donc l'exemple d'une économie périphérique en ce sens que les principales sources de son dynamisme sont extérieures au territoire et que les leviers de sa croissance ne sont pas suffisamment autonomes.

Resumo

A Guyane é um território francês situado entre o Suriname à Oeste e o Brasil à leste e ao Sul. É uma região que sofre de pesadas deficiências, que afronta grandes desafios, mas que mostrou, em um período recente, uma melhora da sua situação e dos seus resultados. Pouco conhecida além das fronteiras, ela apresenta, como o deus Janus, dois rostos. De um lado, ela é dotada de instituições políticas e administrativas claramente descentralizadas e ela se beneficia, doravante, de políticas voluntárias de desenvolvimento. Sua economia alcança elevadas taxas de crescimento, suas infra-estruturas são de boa qualidade e seus indicadores sociais são muito mais elevados que de seus países vizinhos. Entretanto, a Guyane mostra, ao mesmo tempo, sinais de fragilidades. Seu dinamismo econômico e seus bons indicadores

sociaux são o resultado de importantes transferências financeiras do Estado central francês bem como de ajudas da União Europeia (investimentos e grandes programas públicos, transferências sociais, etc.). Esse tratamento de favores possui, dentre outras consequências, a geração de elevados custos de produção. A hipertrofia de seu setor público evidencia a fragilidade das empresas privadas locais. Seu comércio exterior é fortemente dependente da França metropolitana. Apesar de seus bons indicadores, a Guayane mostra um exemplo de uma economia periférica, no sentido que, suas principais fontes de dinamismo são exteriores ao território e que as alavancas de seu crescimento não são suficientemente autônomas.

Présentation

La Guayane française, qui s'étend sur une superficie de 83.534 km², est située entre le Surinam à l'Ouest, que sépare le fleuve Maroni et le Brésil avec lequel la frontière est marquée par le fleuve Oyapock (à l'Ouest) et les monts Tumuc-Humac au Sud. Sa population dépasse à peine les 200.000 habitants en 2006 selon les données officielles. Elle est donc très faiblement peuplée – densité de l'ordre de 2 h/km² contre 110 en France métropolitaine¹ – mais connaît une importante croissance démographique qui dilue et parois masque les progrès mesurés par les indicateurs économiques et sociaux.

Plus de 90% du territoire sont couverts par une forêt équatoriale très dense remarquablement préservée. L'intérieur du pays est seulement accessible – hormis la voie aérienne – par les cours d'eau, nombreux et larges mais caractérisés par des successions de « sauts » qui compliquent la navigation. En raison de ces conditions naturelles l'essentiel des populations, des activités et des infrastructures s'est localisé sur la bande littorale. La capitale est Cayenne et son agglomération concentre plus de la moitié de la population.

La Guayane est une région qui souffre de lourds handicaps hérités de l'histoire² et elle est confrontée dans les temps actuels à des défis majeurs (infrastructures insuffisantes, important croît démographique, étroitesse de sa base économique, etc.). Dans le même temps elle montre, en maints domaines, une amélioration de sa situation et de ses résultats (croissance du produit, progrès scolaires, actions mobilisatrices pour un développement durable et mieux autocentré, etc.).

Ce territoire, morceau d'Europe en Amérique du Sud, offre des caractéristiques qui justifient son évocation dans un séminaire dédié aux économies périphériques³. Tout d'abord il s'agit d'une région très éloignée des autorités et administrations centrales qui sont situées à plus de 7.000 km. Sa trajectoire historique et sa localisation géographique ont conduit, pendant longtemps, à sa relative marginalisation, notamment comparée aux évolutions plus favorables qu'ont connues les îles des Antilles françaises voisines (Guadeloupe et Martinique). Longtemps prisonnière de son statut de colonie, alors directement commandée et gérée par l'appareil administratif de l'État central français, elle n'a été reconnue dans son identité

¹ France métropolitaine ou métropole : territoire de la France situé en Europe continentale. La Région désignera ici la Guayane et la région se rapportera à l'ensemble géographique constitué par la Guayane et les pays voisins.

² La présente étude ne plongera pas dans le passé de la Guayane mais il convient de préciser que la situation contemporaine de ce territoire est nettement conditionnée par son histoire, notamment coloniale. Dans une littérature spécialisée relativement abondante consacrée à cette période on citera notamment l'étude d'histoire politique de S. Mam Lam Fouck, 2007.

³ Des organismes publics français, de même que l'Union européenne, utilisent parfois le terme de « régions ultrapériphériques ».

propre et ses spécificités et n'a été transformée et organisée en collectivité publique décentralisée que récemment.

Une autre considération justifiant sa mention dans une réflexion sur les économies périphériques vient du fait que si ses données sociales et infrastructurelles sont de qualité et si ses indicateurs économiques démontrent, depuis les années récentes, une évolution significativement positive, la dynamique ainsi enclenchée doit assez peu à des forces, des agents et des mécanismes internes et pour beaucoup à des transferts financiers et à des initiatives, programmes, activités, investissements venus de l'extérieur et, en premier lieu, de la métropole. La Guyane, méconnue au-delà de ses propres frontières, souvent ignorée dans le continent sud-américain auquel elle appartient, présente donc les caractéristiques d'une région périphérique c'est-à-dire d'une entité qui n'est pas pleinement maîtresse de ses ressources, de ses décisions et de son devenir.

Pourtant, en dépit de cette réelle périphéricité, les standards de la Guyane, sans être équivalents à ceux de la France métropolitaine, sont nettement plus élevés que ceux de la région internationale qui l'entoure. Cette situation soumet donc l'analyste à un exercice particulier mais nécessaire : en même qu'il doit rendre compte de faits positifs et d'évolutions favorables, notamment comparativement aux pays de la région – et sans négliger cependant de livrer des références guyanaises moins avantageuses par rapport à la métropole – il doit s'interroger sur les sources de cette dynamique, se demander si elle comporte une part d'autonomie interne et de soutenabilité dans le temps et il est conduit, finalement à reconnaître que les leviers de l'activité économique du territoire viennent de l'extérieur. Tel est l'objectif de cette étude qui revient à relativiser en permanence les données qu'elle expose puisque les interprétations qu'elles autorisent dépendent après tout du cadre et de l'échelle dans lesquelles on replace ces données⁴.

1. Une économie relativement riche et des conditions sociales favorables

En quelques rapides développements on essaiera de montrer que la Guyane dispose d'abord d'un cadre institutionnel propre, solide et stable, qui lui fournit des moyens pour mener à bien un certain nombre de politiques publiques dans le sens du développement du territoire. Naturellement ces instruments institutionnels sont des conditions nécessaires mais non suffisantes pour atteindre un tel objectif. Par ailleurs seront évoquées, fondées sur les données disponibles, les évolutions positives enregistrées dans la période récente dans les secteurs de l'économie et du social.

Autonomie institutionnelle et volontarisme politique du territoire

La Guyane est devenue un Département français en 1946 et a été érigée en Région en 1982. Une particularité administrative réside dans le fait que le territoire est une Région monodépartementale⁵. Ces deux entités administratives constituent des collectivités territoriales dotées de compétences propres d'une part par rapport aux autorités gouvernementales centrales et d'autre part spécifiques entre elles. Elles sont dirigées par un président, des vice-présidents et des conseillers généraux (Département) et conseillers

⁴ Des économistes parlent de déséquilibre pour définir la situation guyanaise. Voir par ex. les travaux de P. Roselé Chim, 2007.

⁵ Dans la très grande majorité des cas les Régions françaises sont composées de plusieurs Départements.

régionaux (Région) élus au suffrage universel direct. La Guyane comporte aussi 22 Communes dotées de compétences distinctes dirigées par des Maires et des conseillers municipaux élus eux-aussi au suffrage universel direct.

Les administrations de l'État central sont évidemment présentes en Guyane à travers ses services déconcentrés et leur direction générale est assurée par le préfet de Région, représentant du gouvernement. La réglementation nationale s'applique à la Guyane comme aux autres collectivités françaises d'outre-mer au titre du principe de l'identité législative. Mais des adaptations sont possibles pour tenir compte des spécificités et contraintes particulières de chaque territoire ultramarin.

Les compétences de ces trois niveaux de collectivités publiques sont, *grosso modo*, conformes à celles qui leur sont reconnues sur l'ensemble du territoire français. Leurs principaux domaines d'intervention sont les suivants. La Région est plus particulièrement compétente en matière économique : planification, défense des intérêts, formation professionnelle, enseignement secondaire (lycées), transports régionaux, ports, participation à des sociétés de développement, coopération régionale et transfrontalière, etc. Le Département a pour missions principales la gestion des services et des actions de solidarité : action sociale et médico-sociale, financements d'aides aux jeunes, aux personnes en difficulté (RMI, etc.), logements, équipement rural, transports interurbains, etc. Les Communes sont compétentes dans les principaux domaines suivants : gestion des registres d'état-civil (naissances, mariages, décès), réglementation de la circulation, sécurité des biens et des personnes, aux côtés des corps nationaux de gendarmerie et de police, gestion des écoles maternelles et primaires, urbanisme, bibliothèques et musées, etc.

Les collectivités publiques qui administrent la Guyane (Région et Département et, à un moindre titre les Communes) disposent de recettes fiscales propres directes (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe professionnelle, etc.) et indirectes (octroi de mer sur les produits importés, droits de mutation, taxe sur les carburants, etc.).

Les actions mises en œuvre et les investissements opérés par la puissance publique centrale sont, comme on le verra, cruciaux pour le territoire guyanais. De même les activités du Centre spatial de Kourou continuent à animer l'économie de la région. Mais le devenir de la Guyane est aussi assuré par les efforts consentis par ses collectivités publiques qui, depuis une quinzaine d'années plus particulièrement, ont consacré des ensembles de mesures et décisions au développement de la Région pour tenter de réanimer d'anciennes filières productives, d'attirer les investissements dans des secteurs nouveaux, de rénover et d'amplifier le parc des équipements et des infrastructures, d'améliorer la formation et la qualification des guyanais, d'accroître le nombre et la qualité des établissements scolaires et universitaires, etc. Les schémas directeurs et autres plans stratégiques, les études et expertises ne manquent pas, en effet, qui ont été conçus et mis en œuvre par les responsables politiques guyanais.

On peut noter, en effet, dans la période récente, des changements significatifs dans la composition des élites politiques de Guyane – rajeunissement, origines sociales plus diversifiées, moindre adhésion à des partis politiques nationaux⁶ – qui sont à l'origine d'un

⁶ L'outre-mer français a été historiquement caractérisé par des alliances – voire des soumissions – de ses élus politiques avec les principales formations politiques nationales. Si le mouvement d'émancipation est moins net à droite dans l'ensemble des collectivités ultramarines, en Guyane la vie politique est dominée par des formations de gauche, dont la principale est le Parti Socialiste Guyanais (PSG), indépendantes des partis nationaux.

intérêt plus marqué que dans le passé pour le développement du territoire et qui font preuve, en ce domaine, d'un évident volontarisme. Il reste cependant bien vrai que les divers secteurs économiques guyanais démontrent autant de potentialités et de promesses que de difficultés et de handicaps. Au-delà des problèmes de financements et d'équipements, les besoins sont considérables en matière de professionnalisation des filières. Les organismes de recherche et l'université sont donc mobilisés pour les doter du capital humain (connaissances, compétences et innovations) qui leur fait encore défaut et dont dépend leur essor et, par voie de conséquence, l'avenir économique de la Guyane.

Une croissance économique élevée

Le PIB (Produit intérieur brut) de la Guyane qui s'élevait à 1,9 milliard d'Euros en 1999, a atteint 2,3 milliards en 2003 et a connu une progression régulière depuis pour parvenir à 2,9 milliards en 2007, soit une progression de l'ordre de 6% par an les dernières années, à comparer au taux de 1,6% atteint par la France métropolitaine. La relance des investissements publics et quelques opérations d'envergure contribuent largement à cette évolution positive : grands projets qui dynamisent le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), programme Soyuz de la base spatiale de Kourou, construction d'un nouveau campus universitaire – dont le coût total atteindra les 180 millions d'Euros – considérables chantiers de rénovation urbaine de Cayenne, Kourou et Matoury, etc.

Le PIB par habitant de la Guyane se situe à 49% de la moyenne nationale alors qu'il était de 62% en 1993. La forte croissance démographique de la Région pèse sur cet agrégat *per capita* et tend à annuler les effets positifs de sa forte croissance économique qui a été de 5,2% en moyenne les 13 dernières années au point de faire doubler le PIB guyanais dans cette période. Cette tension entre d'une part le dynamisme économique et, au-delà, les efforts réalisés en maints domaines et les améliorations de nombreux indicateurs et d'autre part l'augmentation de la population constitue un des défis majeurs de la Guyane. En ne tenant compte que de la population détentrice d'un emploi le PIB *per capita* représente environ 70% de la moyenne nationale, l'écart entre les deux indicateurs s'expliquant par la jeunesse de la population de la Guyane et par un taux d'activité plus faible.

L'économie de la Région est structurellement caractérisée par un important secteur des services (70% de la valeur ajoutée brute de l'ensemble des secteurs), le poids des services administrés (bien supérieur à celui des services aux ménages et aux entreprises du fait d'une imposante fonction publique), la présence d'un secteur industriel modeste (13%) par rapport à la métropole et porté par les activités spatiales. Le commerce (11%) et la construction (8%) sont les autres secteurs qui contribuent à la richesse du territoire tandis que l'agriculture et les transports sont économiquement plus modestes. Si, comme on le verra plus loin, l'économie guyanaise est dépendante des transferts publics et des activités du Centre spatial de Kourou, le déclin régulier du taux des importations par rapport au PIB – passé de 100% au milieu des années 90 à moins de 50% dans les années récentes – témoigne de l'élargissement du marché intérieur conséquence de l'amélioration du niveau des revenus et des prestations sociales.

Cependant il est instructif de passer d'une vision structurelle à une vision diachronique. Si le secteur public reste important bien que désormais soumis à un assainissement et à une réduction de taille, et si l'activité spatiale demeure un pilier de la croissance économique locale, on observe le dynamisme évident du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) et le développement spectaculaire du secteur tertiaire. S'agissant par exemple du BTP : ses

performances ont un impact direct sur la qualité des infrastructures et les conditions de vie des familles. Le rythme des constructions a épousé, tant bien que mal, la courbe de la croissance démographique. Sur les 54.000 logements recensés en 1999 (85% étant des résidences principales) plus de la moitié ont été construits après 1982. L'activité de construction est donc très importante dans l'économie guyanaise ; elle s'explique non seulement par la demande toujours élevée de logements mais aussi par l'existence d'un système public d'aides. Ces aides ont aussi permis l'amélioration de la qualité et du confort des résidences : en 1999 à peine 8,4% des logements étaient dépourvus à la fois d'eau et d'électricité.

Les moteurs de l'économie du territoire sont assurés, pour les 2/3 par la consommation, à parts égales, des ménages et des administrations, à hauteur de 14% par l'investissement (FBCF ou formation brute de capital fixe), enfin par des exportations modestes et fluctuantes.

En 2003 le revenu disponible (après impôt) par habitant s'élevait à 8.299 Euros contre 8.536 Euros en 2002 et 8.939 Euros en 2001. Ces chiffres et leur évolution résument parfaitement les spécificités de la situation économique guyanaise qui se vérifient à propos de nombreux autres indicateurs. D'une part ils sont élevés par rapport aux autres pays de la région mais ils sont plus faibles – d'environ 50% – de ceux de la France métropolitaine. D'autre part, comme dans d'autres domaines, les progrès, pourtant bien réels, sont réduits voire annulés par le rythme important de la croissance démographique (solde naturel et solde migratoire).

En application du principe républicain d'égalité des droits et des devoirs – qui induit une autre norme juridique, celle de la continuité territoriale qui impose à l'État de financer à sa charge une partie des surcoûts dus à l'éloignement – le salaire minimum (SMIC : salaire minimum interprofessionnel de croissance) en vigueur en France métropolitaine s'applique aussi en Guyane. Au premier juillet 2008 ce SMIC mensuel brut (pour 35 h de travail par semaine) est de 1.321,02 Euros (bruts) et de 1.037,53 Euros (nets de cotisations sociales à la charge des salariés). Mais les rémunérations sont en fait plus élevées : en application d'anciens textes datant des années 50 les salariés du secteur public (État, collectivités territoriales, fonction hospitalière) perçoivent tous des primes correspondant à 40% de leur salaire et les employés du secteur privé reçoivent généralement des primes d'au moins 20% de leur salaire, au titre de la cherté de la vie. Le revenu salarial annuel moyen en Guyane est de 22.135 Euros en 2004, quasiment identique à celui de la France (22.193 Euros), assez équitablement réparti entre hommes et femmes (22.197 Euros contre 22.036 Euros). Toutes ces données relatives aux revenus témoignent de niveaux de ressources très supérieures à l'ensemble des pays de la région.

Les importants coûts de production, pour partie liés aux problèmes de transport et d'énergie, le niveau relativement élevé des rémunérations et des prestations sociales par rapport à la région c'est-à-dire fait qu'on se trouve dans un territoire à prix élevés et à hauts salaires, ont pour conséquence que l'économie guyanaise, bien que dynamique, est faiblement compétitive.

La bonne tenue des indicateurs sociaux et les progrès de la scolarisation

L'indice de développement humain (IDH) réalisé sous l'égide du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) est un bon instrument pour mesurer et comparer l'état

de bien être des et entre les populations⁷. Comme en de nombreux domaines lorsqu'il s'agit de la Guyane les résultats sont inférieurs à ceux de la France entière, signe de retards historiques, tout en étant nettement supérieurs à ceux de la région.

Ainsi, selon les indications du PNUD pour l'année 2005, alors que l'IDH de la France est de 0,952 et place le pays au 10^e rang mondial, celui de la Guyane est de 0,862 qui placerait cette Région au 43^e rang mondial. Cette même année le Brésil atteignait 0,800 (70^e rang mondial), le Venezuela 0,792 (74^e), la République dominicaine 0,779 (79^e), le Suriname 0,774 (85^e), le Guyana 0,750 (97^e), Haïti 0,529 (146^e). La situation guyanaise est donc nettement plus favorable que dans les pays voisins. Dans leur ensemble l'Amérique latine et les Caraïbes atteignent un IDH de 0,803 en 2005.

Les progrès réalisés en matière de scolarisation et de formation attestent d'une évolution favorable tout en étant limitée et parfois masquée par la dynamique des flux de population. On s'attardera sur cet exemple, significatif des améliorations constatées en Guyane mais aussi des défis affrontés par la Région.

Les effectifs des élèves accueillis dans les établissements du premier degré (écoles primaires) croissent en moyenne de 9% par an. La progression des effectifs des élèves inscrits dans l'enseignement secondaire est de 8% par an. Ces évolutions marquantes de la démographie scolaire donnent à voir, à terme, la pression quantitative qui va progressivement et inexorablement s'exercer sur l'université en Guyane.

Le taux d'accès au niveau du baccalauréat⁸ des jeunes guyanais – représenté par le rapport effectif entrant en classes terminales / effectif de la génération concernée – bien qu'en augmentation régulière au fur et à mesure du temps, n'est que de 38,9% dans la Région alors qu'il est nettement supérieur dans les autres Départements d'outre-mer (56,7% à La Réunion, 70,2% en Martinique, 73,5% en Guadeloupe). Ces résultats sont le fruit de retards historiques lentement réduits. Ils signalent aussi l'existence d'une réserve considérable de jeunes guyanais pouvant et devant accéder aux années terminales du second degré et, par voie de conséquence, qui contribueront à la progression des taux de réussite au baccalauréat puis à l'augmentation de la demande de formation adressée à l'université installée en Guyane.

Les élèves obtenant le baccalauréat n'ont cessé d'être plus nombreux depuis une dizaine d'années. Cependant, tous types de baccalauréats confondus on observe en Guyane un taux de réussite encore faible bien qu'en amélioration, et nettement plus bas que pour l'ensemble de la France (71,7% en 2007, 68,8% en 2006 et 65,4% en 2005 en Guyane contre plus de 80% dans le pays).

En 1999 seuls 8,6% des jeunes de 15 à 29 ans étaient titulaires du baccalauréat, 3,7% d'un diplôme Bac+2 et 3,1% d'un diplôme Bac+4. En 2005 ces données s'établissent successivement à 10,3%, 3,6% et 3,3%. En ne tenant compte que de la population non immigrée les résultats de 2005 s'élèvent à 13,4%, 5% et 4,9%, prouvant ainsi les progrès accomplis en termes de performance scolaire, cependant relativisés par l'importance de la non

⁷ Rappelons que l'IDH inclut le PIB par habitant – mesuré en parité de pouvoir d'achat pour permettre des comparaisons internationales – et des données sur l'éducation (taux d'alphabétisation et de scolarisation) et la santé (espérance de vie à la naissance). Plus l'indice est proche de 1 plus il signale un haut degré de développement – dans les limites mesurées par cet outil.

⁸ Baccalauréat (ou Bac en abrégé) est le diplôme, basé principalement sur un examen, qui consacre le bon achèvement des études secondaires et ouvre l'accès aux universités.

scolarisation des populations étrangères venues s'établir en Guyane. Le potentiel d'amélioration du niveau général des connaissances et de détention d'un diplôme est donc considérable et représente une tâche aussi ardue qu'exaltante pour l'université guyanaise.

Les évolutions caractérisant les flux de diplômés de l'enseignement secondaire peuvent être identifiées à partir des orientations des néo-bacheliers sur la période 1999-2006. On peut en tirer quatre principales leçons : a) le nombre des néo-bacheliers guyanais n'a cessé d'augmenter année après année, passant de 763 en 1999 à 1255 en 2006, soit une croissance de 64,5% de l'effectif concerné en 7 ans ; b) le nombre des néo-bacheliers poursuivant des études supérieures a quasiment doublé entre les deux bornes de la période, passant de 427 sur 763 en 1999 (56%) à 813 sur 1255 en 2006 (65%) ; c) les néo-bacheliers qui n'étaient que 197 en 1999 à poursuivre des études supérieures en Guyane (46% du total des néo-bacheliers poursuivant des études supérieures) sont 571 en 2006, soit 70% de l'effectif total des néo-bacheliers poursuivant des études supérieures : à partir de 2003 les néo-bacheliers inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur en Guyane sont devenus majoritaires et ce mouvement a continué à prendre une ampleur notable ; d) enfin il reste environ 65% de néo-bacheliers qui, soit ne continuent pas des études, soit les poursuivent ailleurs qu'en Guyane. Ces néo-bacheliers constituent donc un réservoir substantiel de jeunes potentiellement étudiants de Guyane, que l'amélioration des conditions sociales d'une part, et l'attractivité progressive des études supérieures et de l'offre de formation universitaire d'autre part, orienteront vers les établissements universitaires locaux.

L'évolution des effectifs d'étudiants en Guyane reflète quasi mécaniquement cette poussée numérique des élèves sortant diplômés de l'enseignement secondaire. En effet les étudiants inscrits dans un établissement universitaire guyanais étaient, en chiffres arrondis, 1.160 en 1999, 1.450 en 2003 et 2.300 en 2007. Il s'agit exclusivement des étudiants de l'IESG (Institut d'Enseignement Supérieur de Guyane), de l'IUT (Institut Universitaire de Technologie, de l'IUFM (Institut Universitaire de Formation des Maîtres), de la section guyanaise de l'UFR (Unité de Formation et de Recherche) de Médecine enfin de l'IUFC (Institut Universitaire de Formation Continue). Le Schéma Directeur de Développement du Pôle Universitaire Guyanais réactualisé en 2006 prévoit un peu plus de 3.000 étudiants en 2009 et autour de 5.000 étudiants à l'horizon 2013⁹.

La poussée démographique des effectifs scolarisés, l'amélioration des infrastructures et équipements ainsi que de la qualité de l'enseignement, la valorisation croissante de l'éducation scolaire au sein des populations, la densification et la diversification de l'offre de formation, ont pour effets quasi mécaniques un allongement de la durée d'études, un accroissement régulier des effectifs d'élèves se présentant au baccalauréat et une élévation progressive du taux de réussite à ce diplôme pré-universitaire. Par voie de conséquence les flux d'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur de Guyane vont croissants.

⁹ D'autres établissements et filières non strictement universitaires œuvrent en Guyane et assurent des formations post-baccalauréat. On peut citer, notamment, les cursus de BTS (Brevet de Technicien Supérieur) dont les enseignements sont dispensés dans les Lycées, l'École d'infirmiers et d'infirmières, l'agence guyanaise du CNAM (Conservatoire National des Arts et Métiers) qui forme entre autres des ingénieurs, l'IRDTS (Institut Régional de Développement du Travail social) qui dispense des formations dans les domaines de l'assistance sociale et de l'éducation spécialisée, l'Institut Consulaire de Formation qui dépend de la Chambre de Commerce et d'Industrie : à eux seuls ces établissements et filières accueillent chaque année plusieurs centaines d'étudiants et les conduisent à des diplômes d'au moins bac +2. Enfin le secteur marchand a vu s'installer et prospérer de nombreux instituts spécialisés et écoles professionnelles qui recrutent pour partie des élèves titulaires du baccalauréat.

Dynamisme démographique et importance du fait migratoire

La croissance de la population installée en Guyane est un phénomène démographique récent et majeur. Récent car pendant longtemps la population guyanaise est restée extrêmement réduite et stable. Elle était de l'ordre de 44.000 habitants dans les années 60 puis a bondi à 73.000 en 1982 et dépasse aujourd'hui les 200.000 habitants¹⁰. La croissance démographique a été de 3,8% par an entre 1999 et 2006 contre 0,64% en France métropolitaine. La population de Guyane, dans la même période, a augmenté dix fois plus vite que la population de la France métropolitaine. Certaines études comparent son explosion démographique à celle des pays en développement. Selon les projections de l'INSEE, le scénario le plus modeste montre un doublement de population à l'horizon 2030 (soit plus de 400.000 habitants) et le scénario fondé sur des tendances plus dynamiques aboutit à un triplement de la population à ce même horizon.

Dans la période 1999-2006 la part de la croissance démographique annuelle de la Guyane due au solde naturel (naissances moins décès) a été de 2,75% (contre 0,39% en métropole) et la part due au solde migratoire (immigrants moins émigrants) s'est élevée à 1,03% contre 0,25% en métropole. Ces données montrent non seulement l'importance du phénomène migratoire par rapport au reste du pays mais aussi la très forte contribution des migrations à l'accroissement de la population de Guyane. En 1990 les immigrants déclarés résidant en Guyane représentaient 30,5% de la population totale recensée. En dépit des politiques récentes plus restrictives et sélectives en matière de migration cette proportion n'a pas diminué puisque des données provisoires indiquent que cette proportion est un peu supérieure à 29% en 2005¹¹.

Les principaux pays d'origine des immigrants sont le Suriname (33% du total), Haïti (28%), le Brésil (17%), le Guyana (6%), la République dominicaine, la Chine, etc. On note une montée relativement récente des migrations originaires des pays sud-américains hispanophones (Pérou, Venezuela, Colombie).

2. La faiblesse des moteurs internes et les difficultés d'une dynamique autonome

Nous n'évoquerons ici qu'une série limitée de faits et de processus qui témoignent de ce que la rareté des leviers proprement guyanais de développement expose le territoire à être conditionné par des décisions et des initiatives largement induites de l'extérieur et, par voie de conséquence, à subir les aléas de cette dépendance directement liée à son statut d'économie périphérique.

¹⁰ En dépit de la qualité des recensements et des comptages de population l'importance des migrations clandestines est évidemment sous-estimée et le chiffre réel de population est généralement supposé nettement supérieur aux données officielles.

¹¹ Le dispositif réglementaire permettant les regroupements familiaux des migrants explique en partie le maintien de cette proportion puisque le fait migratoire concerne de plus en plus les femmes alors que vingt ans auparavant il s'agissait principalement d'hommes. Cette proportion d'immigrants porte seulement sur les « déclarés », c'est-à-dire sur ceux qui disposent de documents officiels leur permettant de résider et travailler en Guyane. Selon certaines sources les immigrants clandestins représenteraient entre un tiers et la moitié des immigrants déclarés.

Les difficultés de l'emploi local et les faiblesses du tissu socioprofessionnel guyanais

Parmi les caractéristiques principales de la population guyanaise on note sa jeunesse, les plus de 60 ans étant quatre fois moins nombreux qu'en métropole. La pyramide des âges montre une forte déperdition de la tranche des 18-25 ans par rapport à la métropole. Cette « évasion » est due à deux facteurs contre lesquels le développement du complexe universitaire guyanais est appelé à œuvrer : en âge de poursuivre des études ou de frapper à la porte du marché du travail, les jeunes guyanais ont tendance à quitter le territoire.

Le taux de chômage en Guyane est très élevé, plus de trois fois plus qu'en France métropolitaine, et tend à croître : il s'élevait à 29,1% en 2006 contre 26,4% en 2005 et 26,2% en 2004. Selon une nouvelle méthode de calcul harmonisée au plan européen adoptée par la France, le taux de chômage s'est élevé à 20,6% en Guyane en 2007. Si ce résultat, conséquence d'une nouvelle définition plus restrictive du chômage, est inférieur aux taux déclarés antérieurement il n'en demeure pas moins très élevé. Les femmes et les jeunes sont les catégories les plus touchées.

Le nombre des emplois, établi à environ 53.000 au premier janvier 2006, a progressé assez nettement : + 6% par rapport à 2004. Mais comme, dans le même temps, la population active, représentant la main d'œuvre potentielle, a crû de plus de 9%, la progression du nombre d'emplois est insuffisante pour absorber les flux croissants de personnes en âge de travailler et/ou se présentant sur le marché du travail.

La part de l'emploi salarié dans l'emploi total est très élevée mais tend à diminuer régulièrement : 87,2% en 2004, 86,9% en 2005, 85,2% en 2006. Symétriquement l'emploi non salarié progresse dans le même temps de 12,8% à 14,8%. La faiblesse de l'agriculture et surtout du secteur industriel guyanais explique que près de 85% des emplois salariés soient localisés dans les activités tertiaires, soit un résultat nettement plus élevé qu'en France métropolitaine. Ce résultat est tiré par la fonction publique qui, hors défense nationale, représente plus de 30% de l'emploi total guyanais.

Les données INSEE de 1999 attestaient que plus de la moitié des jeunes de Guyane de 15 à 29 ans était dépourvue du moindre diplôme (55%). Ce taux a légèrement diminué pour atteindre 52,5% en 2005. Si le taux de chômage des jeunes reste très élevé, autour de 50%, et donc nettement supérieur au taux moyen, les statistiques montrent aussi que la détention d'un diplôme accroît significativement les chances d'accès à l'emploi.

La migration des personnes nées en Guyane et s'installant en France métropolitaine est un phénomène relativement important. On observe que le nombre absolu des résidents en métropole nés en Guyane est directement corrélé à la hiérarchie du diplôme obtenu : plus le diplôme est élevé, plus les effectifs concernés de Guyanais résidents en métropole sont importants. La Guyane tend donc à ne pas retenir sur place ou à « exporter » ses cadres au bénéfice de la métropole.

L'examen des catégories socio-professionnelles fait voir que si les agriculteurs et les artisans d'une part, les commerçants et chefs d'entreprises d'autre part représentent les mêmes proportions qu'en métropole (respectivement 1,3% contre 1,1% et 3% contre 2,8%), les cadres et professions intellectuelles supérieures sont en Guyane deux fois moins nombreux qu'en métropole (2,9% contre 5,3%) et les professions intermédiaires y sont en plus faible proportion (6,6% contre 9,8 en métropole).

L'importance des transferts financiers

Ces transferts concernent les financements et investissements publics de l'État central, les aides de l'Union européenne ainsi que les aides sociales.

En 2004 la Guyane a bénéficié, au total, de transferts publics de l'ordre de 900 millions d'Euros. Il s'agit là d'efforts redistributifs normaux consentis par l'État central afin de réduire les déséquilibres entre les régions françaises, qui s'ajoutent aux dotations annuelles alimentant les budgets des collectivités publiques. Ces financements supplémentaires passent par deux principaux instruments de programmation pluriannuelle : le Contrat de plan État-Région (CPER) et les Programmes opérationnels (PO).

Les aides en provenance de l'Union européenne sont également substantielles. Entre 2000 et 2006 la Région a reçu un 400 millions d'Euros en provenance de Bruxelles à travers plusieurs fonds¹². Ces contributions européennes sont faites en faveur des régions en retard de développement et elles s'appliquent notamment dans les domaines suivants : ports, aéroports, télécommunications, recherche-innovation, protection de l'environnement, formation professionnelle, secteurs productifs créateurs d'emplois, etc.

Pour la période 2007-2013 les aides financières dépasseront 1 milliard d'Euros en provenance, pour moitié de l'État français, pour moitié de l'Union européenne.

En dehors de ces aides directes on note l'existence de mesures indirectes favorables décidées par le gouvernement central, par exemple sous la forme de défiscalisation des investissements productifs et de logements ou encore des réductions d'impôts sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés pour ce qui concerne les entreprises.

En 2006 le budget de la Région Guyane s'élevait à 182 millions d'Euros dont 39% proviennent des impôts indirects prélevés par la collectivité territoriale et 37% des dotations de l'État central. Si l'on ajoute les subventions reçues ce sous-ensemble transferts de l'État + subventions représente 52,3% des ressources budgétaires. Du côté des dépenses les investissements sont très élevés (68,5%) expliquant pour partie les taux de croissance du PIB. En 2004 le budget de l'autre grande collectivité publique, le Département, s'élevait à près de 222 millions d'Euros dont 29% provenaient de dotations et subventions reçues de l'État. Les dépenses d'investissement atteignaient 18,4% des dépenses totales.

Les prestations sociales obéissent aux mêmes règles d'ouverture des droits et d'attribution qu'en France métropolitaine. Une spécificité des territoires français d'outre-mer réside dans le nombre, proportionnellement plus important qu'en métropole, des personnes bénéficiaires de l'ensemble de ces aides. Hormis les pensions de retraite on compte une vingtaine d'allocations différentes versées par des organismes nationaux et par les collectivités décentralisées (Conseil général du Département principalement). Les prestations les plus fréquentes en 2005 concernaient la Couverture maladie universelle (CMU¹³) reconnue à

¹² FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), FSE (Fonds Social Européen), FEADER (Fonds Européen Agricole de Développement Rural), FEP (Fonds Européen pour la Pêche et l'aquaculture), PDR (Programme de Développement Rural).

¹³ La CMU garantit à toute personne, française ou étrangère, résidant sur le territoire national des soins médicaux gratuits dans le cadre du régime général de l'assurance maladie.

40.000 personnes, les Allocations familiales attribuées en 2005 à un peu plus de 24.000 familles, les Allocations de rentrée scolaire attribuées à plus de 15.000 familles, le Revenu minimum d'insertion (RMI¹⁴) délivré à près de 13.000 personnes, les Allocations de logement familial et de logement social accordées à plus de 11.000 personnes, etc.

Un commerce extérieur captif

La balance commerciale de la Guyane est structurellement déficitaire. Le taux de couverture (valeur des exportations/valeur des importations) est très faible (successivement 20,1%, 17,5%, 13,4%, 12,6% et 14,9% de 2002 à 2006). La France métropolitaine constitue toujours en 2006 le principal fournisseur (39,2% de la valeur des importations) et le principal client (54,9% de la valeur des exportations) de la Guyane. Les pays de l'Union européenne et les Antilles françaises occupent les rangs suivants.

Le rapprochement des séries annuelles de production, d'exportation et d'importation permet de mesurer l'évolution du niveau de dépendance de l'économie guyanaise à l'égard des importations de biens. Si le taux de dépendance – calculé selon la formule (importations + taxes sur importations) / (production – exportations – variation des stocks + importations + taxes sur importations) – a peu varié sur la longue durée, les évolutions positives – c'est-à-dire à la baisse – démontrées par trois ensembles de produits (« autres produits agroalimentaires », « biens de consommation », « autres biens intermédiaires ») ont contribué à une baisse, modeste mais réelle, du taux de dépendance, témoignant par là-même de l'enclenchement d'un début de dynamique vertueuse d'import-substitution qui demandera, cependant, à être confirmée avec le temps.

Il convient cependant de noter que les échanges extérieurs sont fortement liés aux activités spatiales qui représentent en valeur, ces dernières années, environ 65% des importations et 87% des exportations. Le ratio importations/PIB s'est amélioré depuis une quinzaine d'années pour atteindre 48% en 2006, à comparer aux taux de 60% au Suriname et de 116% au Guyana.

En mettant en parallèle les données plus précises des importations et des exportations des produits il est possible de dresser le panorama suivant des taux de couverture pour l'année 2006. Les résultats sont très significatifs. Ainsi, si la Guyane est relativement autosuffisante en ce qui concerne les produits agricoles à hauteur de 93%, les produits des industries agricoles et alimentaires ont un taux de couverture de 9%, ce qui indique que la Guyane est dépendante à hauteur de 91% des produits importés. Les produits de l'habillement et du cuir ont un taux de couverture de 1,6%, les équipements de la maison 1,1%, les équipements mécaniques 8,6%, les produits en bois, papier ou carton 19,6%, les produits chimiques, en caoutchouc et plastiques 1,1%, etc.

Enfin, hors les produits pétroliers qui transitent par Trinidad à cause de l'absence d'un port en eau profonde en Guyane, les importations en provenance de la région ne représentent que 4% du total des importations de biens démontrant ainsi une faible intégration de la Guyane dans son environnement géo-économique.

¹⁴ Le RMI garantit un revenu minimum (de 450 Euros mensuels pour une personne seule à 680 Euros pour un couple auxquels s'ajoutent environ 180 Euros par enfant en 2008) à toute personne âgée de plus de 25 ans (ou moins si elle a un enfant à charge), lui ouvre des droits sociaux et organise son insertion ou sa réinsertion professionnelles.

Les déficiences des entreprises privées guyanaises et les problèmes des secteurs traditionnels d'activité

Selon l'INSEE, au 1^{er} janvier 2006, on dénombrait un modeste parc de 8.600 établissements en Guyane, soit un nombre un peu inférieur si l'on raisonne en termes d'entreprises. La très grande majorité est constituée de très petites unités : 70% n'emploient aucun salarié et à peine 4% en emploient plus de 10. Sur 10 établissements 7 œuvrent dans le secteur tertiaire.

Le commerce abrite plus de 2.550 établissements (près de 30% du total des unités), devant le secteur de la construction (17%), les services aux entreprises (17%), les services aux particuliers (10%), les industries des biens de consommation et d'équipement, et de biens intermédiaires (9,5%), les transports (6%), l'éducation, la santé et l'action sociale (6%), etc.

Du fait de la masse considérable des financements extérieurs et des grands programmes d'investissement, un certain nombre d'entreprises sont dépendantes des commandes publiques et des opérations de grands travaux et sont donc soumises aux aléas de ces sources. Par ailleurs une caractéristique guyanaise de ce milieu d'entreprises est que la sous-traitance observée dans les grandes activités – spatial, BTP, etc. – est généralement réalisée au bénéfice d'établissements qui sont en fait des filiales de grands groupes français dont le siège sociale se trouve en métropole¹⁵. Ceci a donc pour effet de limiter les effets positifs de toute nature – financiers, de transferts de technologie, d'innovation, d'apprentissage etc. – que ces grands secteurs pourraient exercer sur le tissu entrepreneurial proprement guyanais.

On sait par ailleurs que les activités spatiales exercent un double effet sur l'économie guyanaise. D'une part elles contribuent fortement – de l'ordre de 20% en moyenne – à la formation du PIB de la Région. D'autre part les variations observées dans le secteur des activités spatiales, influencées par le nombre de lancement des satellites – et la remarque peut aussi être faite à propos des grands programmes de construction et de travaux publics – génèrent, sur la longue durée, d'importantes fluctuations sur les taux annuels de croissance économique.

Plusieurs filières traditionnelles affrontent des difficultés et certaines sont même sur le déclin. La production primaire ne participe plus en 2006 qu'à 3,7% de la valeur ajoutée totale contre plus de 5% en 1993 et cette part relative déclinante trouve son origine, non seulement par le dynamisme d'activités nouvelles, mais aussi par la détérioration, en chiffres absolus de production, de certaines filières tels le riz et la pêche tandis que d'autres, comme le bois, peinent à se développer. Les surcoûts de production, les obstacles physiques d'accès, l'étroitesse du marché intérieur, les difficultés d'organisation et de structuration des producteurs, caractéristiques liées à la périphéricité de la Guyane expliquent cette évolution alors même que la Région dispose de quelques avantages comparatifs dus à sa situation géographique.

L'appartenance à la France et à l'Europe dont est fière la très grande majorité des Guyanais ne va pas cependant sans générer de nouvelles contraintes en termes de développement. Cette partie de l'identité de la Guyane lui impose, notamment, le respect de normes strictes et onéreuses dans les domaines, entre autres, de la santé, de la sécurité, de l'environnement. Il résulte de ces prescriptions juridiques, techniques, économiques et sociales des délais

¹⁵ En 2005 le nombre d'établissements sous-traitants du Centre spatial Guyanais (CSG) installés en Guyane était de 85 représentant employant 2.500 salariés.

bureaucratiques allongés, d'importants coûts d'évaluation *ex ante* des projets – dans le domaine des exploitations d'or plusieurs programmes sont annulés ou retardés alors que les ressources minérales relativement abondantes en Guyane séduisent les investisseurs¹⁶ – ainsi que, généralement, des surcoûts d'installation et de fonctionnement des unités productives. La protection de l'environnement, pour prendre l'exemple de ce nouveau mot d'ordre des autorités publiques et des sociétés civiles, pose des conditions nouvelles, et sévères, en matière de développement. En Guyane plus de 90 espaces naturels ont été enregistrés et sont protégés, le Parc national amazonien couvre 2 millions d'hectares, le parc naturel régional 270.000 hectares, les espèces animales et végétales menacées de disparition sont préservées dans sept réserves, d'autres espaces sont soumis à des arrêtés préfectoraux avant d'entreprendre quelque activité que ce soit, plusieurs sites, représentant plus de 50.000 hectares, sont inscrits dans les registres des sites et monuments naturels, notamment en raison de leur intérêt historique, etc.

Conclusion

Les quelques données présentées dans cette étude et les analyses faites du fonctionnement de l'économie de la Guyane confirment la situation paradoxale de ce territoire. Il bénéficie d'une importante croissance depuis une quinzaine d'années, il affiche des politiques volontaristes qui ont pour objectif d'y réduire le retard qu'il a historiquement accumulé par rapport aux autres régions françaises, il atteint des niveaux d'activité, de revenus et, pour tout dire de bien être social nettement supérieur aux pays de la région. En contrepartie on peut avancer que les leviers de cette évolution positive se situent principalement à l'extérieur et que maintes caractéristiques structurelles de l'économie de la Guyane et plusieurs mécanismes essentiels qui en assurent le financement ont pour effet de contribuer à pérenniser sa dépendance externe. Ainsi la Région est encore loin de pouvoir réaliser, par la mobilisation de ses propres forces, réelles et de ses atouts, nombreux, le potentiel de développement autonome qui la mettrait à l'abri des aléas venus du dehors et, surtout, qui la verrait maîtriser son propre destin.

Il reste bien évident que de nombreux handicaps, problèmes et difficultés définissent intrinsèquement la Guyane et que, s'ils participent à cette dépendance, ils ne sont pas réductibles à l'asymétrie étudiée ici. L'absence de transition démographique, les surcoûts en termes de transport et de production énergétique, le déficit de formation de ses hommes et de ses femmes, etc. contribuent par eux-mêmes aux fragilités et aux faiblesses de la société guyanaise. Mais beaucoup des éléments qui caractérisent la situation de la Guyane et, en tout état de cause, ceux qui ont été sélectivement exposés dans cette étude s'éclairent par la position périphérique de la Région.

Références bibliographiques

Les données quantitatives sont principalement issues des bases statistiques de l'INSEE (Institut National de Statistique et d'Études Économiques), de l'IEDOM (Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer), du Rectorat de l'Académie de Guyane, du PUG (Pôle Universitaire Guyanais), de la Banque mondiale et du PNUD.

¹⁶ Cette relative abondance de l'or est à l'origine d'une importante exploitation clandestine réalisée par des orpailleurs venus généralement des pays voisins, peu scrupuleux au point d'utiliser le mercure dont on sait les énormes dégâts humains et environnementaux que génère ce métal à très haute toxicité.

CEROM, AFD, IEDOM, INSEE, *Guyane. Un développement sous contraintes*, Cayenne, 2008.

Fauré Y.-A., *Le Pôle Universitaire Guyanais dans son environnement démographique et socio-économique*, Cayenne, PUG, 2008.

Fauré Y.-A. et Callorda Fossati E., *Emplois qualifiés et formations supérieures en Guyane. Opportunités et contraintes*, Cayenne, PUG, 2008.

IEDOM, *Guyane. Rapport annuel 2007*, Cayenne, 2008.

INSEE Guyane, *Tableau économique régional*, Cayenne, 2008.

Mam Lam Fouck S., « Les fondements idéologiques et politiques de la départementalisation de la Guyane française des années 1820 à 1946 », in S. Mam Lam Fouck (dir), *Comprendre la Guyane d'aujourd'hui. Un département français dans la région des Guyanes*, Cayenne, Ibis Rouge Editions, 2007, pp. 83-103.

Rosélé Chim P., « Les déséquilibres de développement par la migration et l'informel en Guyane », in S. Mam Lam Fouck (dir), *Comprendre la Guyane d'aujourd'hui. Un département français dans la région des Guyanes*, Cayenne, Ibis Rouge Editions, 2007, pp. 269-293.