

Expertise, Développement & Analyse Stratégique

Le Président

Nestor RADJOU

Officier de l'Ordre National du Mérite

CESE national de 2004 à 2010

DEVELOPPEMENT et COLLECTIVITE de GUYANE

Les électeurs guyanais se sont prononcés pour la création d'une collectivité unique placée sous le régime du droit commun et de dérogations, encadré par les articles 72 et 73 de la Constitution, et non pas pour une collectivité soumise à la spécialité législative que régit l'article 74. Aujourd'hui la création de la collectivité de Guyane, qui se substituera au département et à la région et en exercera les attributions, est en cours. Le projet présenté à l'examen du parlement appelle toute notre attention.

Dans la mesure où le statut d'une collectivité est avant tout un outil au service du bien-être de sa population, ce projet devrait tendre à répondre à cette attente. Or, qu'en est-il ? Avant d'y répondre et de faire part de nos observations, il convient au préalable de rappeler le contexte de la Guyane et la finalité de son développement.

1. La Guyane et sa finalité de développement

Malgré les nombreux dispositifs et efforts budgétaires consentis depuis la départementalisation de 1946, qui place la Guyane sous le régime de droit commun et de dérogations, notre territoire souffre encore aujourd'hui d'un important retard structurel de développement qui fait de la **Guyane une société déséquilibrée et instable** dont les racines renvoient à :

- Un déficit basique d'aménagement du territoire et de mise en valeur de ses ressources (*qui ne permet pas de garantir partout la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des idées*).
- Une cohésion sociale anachronique et volatile que nourrissent une immigration démesurée, un individualisme identitaire paroxystique, une culture locale clanique dominée par la pensée sacrée et de l'oralité, plus apte aux loisirs et à l'assistanat qu'à l'effort et l'efficacité.
- Une gouvernance chaotique sans culture économique, démarche stratégique et vision prospective et technique des évolutions et innovations sociétales en cours...

Aussi, **la priorité des priorités reste son développement**. A cette fin, il convient, pour que la Guyane s'en sorte, de lui administrer une thérapie de choc dans les plus brefs délais. C'est à dire la mise en œuvre d'un processus endogène de convergence économique, sociale et culturelle qui **résorbe ses écarts de développement** (*indicateurs*) avec les régions les plus avancées. Autrement dit, le développement est un processus dynamique et durable

d'accroissement de la satisfaction des besoins d'une population qui s'accompagne de l'amélioration des conditions de vie, du renforcement harmonieux des libertés (*individuelles et collectives*), de la cohésion sociale et de la réduction des inégalités et des injustices dans une démarche démocratique d'intégrité.

L'histoire nous apprend que l'on initie le développement d'un pays sous toute forme de statut, même sous une dictature comme par exemple l'atteste celle de la Corée du sud, pourvu naturellement que soit clairement affirmés les objectifs économiques et sociaux du développement à travers la mise en œuvre d'une volonté politique cohérente et d'une gouvernance adaptée et efficace.

En effet, faut-il rappeler qu'aujourd'hui la thèse de l'identification du non développement au colonialisme et à la dépendance n'est pas soutenable au regard de l'Histoire. Des pays riches en ressources naturelles n'ont pas su se développer, alors que d'autres sans ressources ont pu rapidement se hisser dans le club des pays modernes, démocratiques et développés. Ainsi :

- La République de Haïti, ainsi que les pays africains, indépendants depuis très longtemps, restent sous-développés et parmi les pays les plus pauvres. Pourtant ils sont peuplés et disposent de ressources naturelles, mais, ils sont imprégnés de la pensée mystique et il leur manque tant les capitaux que la maîtrise des savoirs, des technologies et des savoir-faire nécessaires.
- De même, nos voisins, le Suriname, le Guyana et l'État brésilien d'Amapa, ne font guère mieux et nous envient notre niveau de vie, notre espace de liberté, notre système de protection sociale...
- Mieux, au sein de notre République, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française qui jouissent d'une large autonomie (*indépendance fiscale, sociale, coopération...*) ne font pas, elles aussi, mieux que les DOM. Certes, aucun des territoires d'outre-mer n'est indépendant.

A l'inverse, d'autres pays se sont développés en mettant l'accent sur la création de richesse, la technologie, l'éducation et la santé

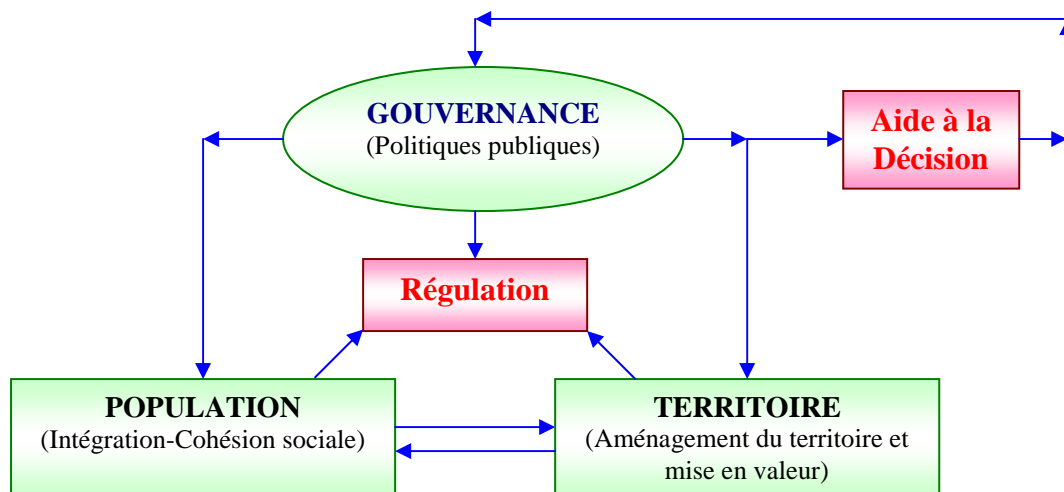
- Les USA, le Canada et l'Australie sont d'anciennes colonies, et, pourtant, ces pays se sont développés et ont su se démocratiser et s'industrialiser rapidement.
- Le Japon et Israël, qui sont des pays sans véritables ressources naturelles, ont également su, après la seconde guerre mondiale, se développer, s'industrialiser et se moderniser. L'insuffisance de leurs ressources naturelles ne les a pas empêché de le faire.
- La Corée du sud, sous une dictature et sans ressources naturelles, a comblé en 20 ans son retard de développement et s'est démocratisée.

Aujourd'hui, Les objectifs du développement sont bien identifiés. Il s'agit de **bâtir une société**

- **Moderne** (*à la pointe des progrès démocratiques, scientifiques et techniques*),
- **Prospère** (*dotée d'une économie de développement durable qui crée suffisamment de richesses et d'emplois*),
- **Solidaire** (*garantissant le « vivre ensemble » par le renforcement de l'intégration et de la cohésion sociale : Education, formation, santé, sécurité, justice...*)

Toutefois, si les objectifs du développement sont clairs, ils restent malheureusement extrêmement difficiles à réaliser et à atteindre, du fait de la complexité des multiples

interactions qui interviennent. Néanmoins, les voies du développement reposent sur une configuration opérationnelle d'articulations et de régulations des **trois variables** stratégiques que sont la **Population** (*intégration et cohésion sociale*), le **Territoire** (*aménagement du territoire et mise en valeur des ressources matérielles, immatérielles...*) et la **gouvernance** qui oriente, pilote et régule les activités. Schématiquement :



S’agissant de la Guyane, avec une position géopolitique stratégique et un potentiel de richesses naturelles et de diversité aussi large, notre territoire possède bien des atouts pour réussir son développement : **bâtir une société moderne, prospère et solidaire**. Faut-il encore disposer d’outils adéquats et de l’expertise technique nécessaire pour bien savoir ce que l’on doit faire et comment ! Par exemple, il faut savoir que pour être en mesure de répondre à la pression des besoins qu’engendre l’évolution démographique, la seule issue est que l’économie guyanaise puisse garantir un taux de croissance au moins trois à quatre fois supérieur à celui de la démographie. Sans la réalisation de cette condition (*nécessaire mais non suffisante*), il n’y aura pas de développement endogène de la Guyane.

C’est un immense chantier que les pouvoirs publics doivent entreprendre au plus vite.

2. Commentaires sur le projet de loi

Si la création de la collectivité de Guyane, qu’ont voulue les électeurs, offre l’opportunité d’assainir la situation désastreuse que connaît la Guyane et d’engager un processus de développement, rien ne garanti pour autant que son installation n’aggrave pas la situation. **Tout dépendra des décisions et des arbitrages** qui seront retenus. Malheureusement, pour l’instant, en son état actuel, **le projet semble plutôt se limiter à un habillage juridique** qu’à la construction d’une architecture de bonne gouvernance. Il répond ainsi d’avantage à une attente de la classe politique actuelle, qu’à un investissement qui pourrait faire de la Guyane un pôle de prospérité et d’excellence pour le rayonnement de la France et de l’Europe en Amérique du sud et dans les Caraïbes, siège d’attractivité en 2014 (*Coupe du monde de football*) et en 2016 (*Jeux olympiques*) des deux plus importantes manifestations internationales, prévues au Brésil.

Aussi, le projet nous interpelle et appelle de notre part de nombreuses observations.

▪ Sur la continuité des garanties, des avantages et de l'exercice des pouvoirs :

L'article 72 de la Constitution classe les différentes collectivités territoriales en catégorie de statuts et autorise la création par la loi de nouvelles autres collectivités. Par ailleurs, l'existence d'un département et d'une région sur un même territoire rend connexe les catégories de département et de région ; leur partie commune étant les départements et régions d'outre-mer (*DROM*).

Dès lors, la création, voulue par les électeurs guyanais, d'une collectivité unique exerçant les compétences du département et de la région pose en premier lieu un problème de statut et de garantie constitutionnelle qu'offrent les seules catégories statutaires explicitées dans la Constitution, et non celles que pourrait créer la loi, à moins que la collectivité ainsi créée s'inscrive dans l'une de ces catégories précitées par l'article 72.

Aussi, pour que la Guyane garde son niveau de garantie juridique, la nouvelle Collectivité, en cours de création, devrait être conçue dans la catégorie des collectivités à statut particulier ou dans celle des DROM. A cette fin, il suffirait, par exemple, à l'instar de la Corse (*qui est une région puisque son statut est défini par le titre II du livre IV de la quatrième partie du CGCT, réservée aux régions*) de créer un titre IV au livre IV de la quatrième partie du Code général des collectivités territoriales (CGCT) intitulé « collectivité de Guyane » et qui fusionnerait le département et la région, sous réserve des adaptations, simplifications et harmonisations techniques rendues nécessaires. Ces options n'ont malheureusement pas été retenues puisque le projet de loi crée une nouvelle catégorie avec l'introduction dans le CGCT d'une septième partie, celle des « Autres collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution ».

Pourquoi cette différence de traitement par rapport à la Corse ?

Sans amendements substantiels, on peut douter que la collectivité de Guyane puisse mécaniquement bénéficier des avantages dont pourraient bénéficier, notamment ultérieurement, les DROM, dans la mesure bien sûr où ils ne seraient pas contraires à ses spécificités. **Une solution**, pour éviter toute déconvenue, consisterait à amender le projet de loi en inscrivant cette possibilité. L'article L. 7111-1 pourrait être ainsi complété par les articles :

Art L. 7111-1-1 La collectivité de Guyane se substitue à la région et au département de Guyane dans tous leurs droits et obligations. Elle continue de bénéficier, sauf mention expresse, des avantages octroyés aux départements et régions d'outre-mer, dans la mesure où ils ne seraient pas contraires à ses spécificités. ».

Art L. 7111-1-2 La collectivité de Guyane s'administre librement et règle par ses délibérations les affaires relevant de sa compétence, conformément au présent livre.

En outre, en exerçant les attributions confiées au département et à la région Guyane, la collectivité de Guyane accumule d'importants moyens d'action et de compétences de gestion et de pilotage des affaires de son territoire. Une concentration de pouvoirs qui renforce considérablement les capacités d'action, d'intervention et de responsabilité des organes de la collectivité, et notamment du Président et des membres de la commission permanente. Sans le renforcement des contre-pouvoirs et de garanties de disponibilité des élus concernés, cette agrégation des compétences **élargit les possibilités de dérive, de clientélisme**, de paralysie et d'inefficacité de l'action publique. **Pour y remédier**, il serait dès lors judicieux et sain de mieux encadrer les attributions de la collectivité de Guyane, pour rendre sa politique et son

action publique plus lisibles et transparentes. Plusieurs options peuvent être retenues à cet effet. D'abord il conviendrait de garantir la disponibilité réelle du président, des élus de la commission permanente, ainsi que ceux possédant de lourdes délégations. Comment en effet être suffisamment disponible et efficace pour traiter sérieusement une telle charge de travail que réclamera la nouvelle collectivité, alors que l'on reste par ailleurs disponible pour d'importantes autres activités professionnelles et électives. D'où la nécessité de compléter le projet de loi par une **interdiction de cumuler des mandats** par l'adjonction de l'article :

Art. L. 7121-3. Il est interdit au président, ainsi qu'aux membres de la commission permanente et aux élus possédant plusieurs délégations de cumuler ces fonctions avec d'autres mandats locaux électifs.

De même, dans la mesure où l'Assemblée de la collectivité resterait muette, le projet de loi attribue à la commission permanente des compétences étendues par un simple mécanisme spontané de transfert de délégations. De sorte, quand on sait que la sacralisation du chef imprègne la culture politique locale, il est étonnant que l'art. L 7123-6 **ouvre les possibilités que l'Assemblée (pourtant élue au suffrage universel direct) soit dépouillée de ses compétences** au profit d'une commission élue au suffrage indirect. L'assemblée doit pouvoir reprendre et modifier les délégations consenties à la commission permanente. **Pour modifier cette anomalie démocratique** il est souhaitable de reformuler le premier paragraphe de l'article L. 7123-6, soit :

Art. L. 7123-6 L'Assemblée de la collectivité de Guyane autorise, périodiquement ou non, à sa convenance, la commission permanente à délibérer sur l'ensemble ou certaines des compétences énumérées ci-dessous :

- Sur l'insuffisance des contre-pouvoirs :

De plus, pour que le Conseil économique, social et environnemental de Guyane (CESE-G) puisse jouer son rôle d'expertise économique et social et formuler ses avis en toute indépendance et transparence, il est indispensable que cette institution jouisse d'une entière autonomie. Certes, actuellement, le statut juridique des CESE régionaux (CESE-R) n'est pas clairement défini. Ce ne sont pas vraiment des institutions autonomes puisqu'elles ne disposent pas de personnalité morale, leur président n'étant pas ordonnateur des budgets et ne peuvent ester en justice. Elles ne sont pas non plus des services régionaux puisque les présidents des CESE-R ne sont pas placés sous l'autorité des présidents de leur collectivité, bien que leur personnel et leur gestion budgétaire le soient. **Comment, dans ces circonstances, un CESE-R peut-il rester autonome**, alors que la collectivité conserve la maîtrise de ses moyens d'action et de la gestion de ses dépenses ? De plus la composition du CESE-R étant paritaire, il est souhaitable, pour le renforcement de la démocratie participative, que ses compétences soient étendues aux organismes consulaires (*chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture et d'artisanat...*). C'est pourquoi il **convient d'octroyer au CESE-G une véritable autonomie** et d'étendre son champ d'intervention. L'insertion d'un nouvel article s'impose à cet effet :

Art. L. 7124-1-1 Le CESE de la Guyane est une assemblée consultative placée auprès de la Collectivité de Guyane et des organismes consulaires locaux. Il jouit d'un statut d'entière autonomie avec un budget et une personnalité morale propres (à définir par un décret d'application)

En outre, pour que le CESE-G puisse mieux remplir ses missions, contribuer au renforcement de la cohésion sociale et à l'élargissement de la démocratie participative, il est nécessaire que ses activités soient organisées à l'instar du CESE national dont la finalité est la recherche du consensus à travers ses principes fondamentaux que sont le travail en commun, le respect de l'autre, l'écoute objective et le dialogue argumenté et constructif.

Certes le contrôle de légalité est un contre-pouvoir, mais qui s'exerce sur la conformité normative et non pas sur l'opportunité des décisions. Aussi, aux côtés de l'expertise technique et sociale du CESE-G, il semble indispensable d'y **adjoindre une expertise politique indépendante avec l'assemblée des maires** de Guyane (AMG). Qui, en effet, mieux que le maire, connaît son territoire, sa population et ses besoins et attentes ? Tous ensemble, les 22 maires disposent d'une importante capacité à fédérer et à mettre en synergie l'action publique. D'où l'intérêt de l'introduction des deux articles :

Art. L. 7121-4 L'Association de maires des Guyane est, auprès de la collectivité de Guyane, une assemblée consultative, dotée d'un budget propre à cet effet

Art. L. 7121-5 Nul ne peut être à la fois membre de l'Assemblée de Guyane et de l'Association des maires de Guyane.

Par contre, quand on sait, d'une part, que le champ culturel s'ouvre largement à l'expression des identités et cultures des différentes communautés ethniques, et que, d'autre part, le **communautarisme est un obstacle au développement**, au vivre ensemble, il serait absurde de reconnaître le Conseil consultatif des populations amérindienne et bushinengue, comme assemblée consultative. Ce Conseil ne sera-t-il pas d'ailleurs membre de droit du CESE-G ? De plus, l'accès à la culture démocratique et scientifique (*et leurs dérivés*), substrat de toute société moderne, conduit à la standardisation des conditions matérielles de vie. Ne vaudrait-il pas mieux de développer une politique culturelle régionale fédératrice des différentes communautés ? Plutôt que de soutenir chacune de ces communautés, une fédération des associations ethniques, comme outils d'intégration, permettrait de construire harmonieusement le vivre ensemble en Guyane.

- [Sur le titre V du présent projet de loi](#)

S'agissant du pouvoir de substitution du Préfet, l'article L. 1451-1 paraît, sans autres justifications, superflu pour au moins deux raisons. La première est que les budgets des collectivités, l'expression financière de leur politique, sont encadrés par une législation qui autorise, en cas de non respect des normes, les Préfets à placer sous sa tutelle ces collectivités. La seconde, est que le contrôle de légalité est à même d'exercer son contrôle sur la conformité juridique de la politique de la collectivité dans les domaines d'interventions cités. De plus il existe dans le droit français plusieurs mécanismes de substitution de l'Etat aux collectivités défaillantes. Le renforcement des pouvoirs du Préfet devrait plutôt se faire dans le sens d'une plus large autonomie par rapport à l'administration centrale.

Ainsi, **la gouvernance locale étant bicéphale**, il serait plus judicieux de prévoir une plénière publique annuelle, coprésidée par le Préfet et le Président de la collectivité, pour traiter de l'organisation administrative, du fonctionnement de leurs services et de l'harmonisation de leur politique. De sorte qu'il serait plus avisé d'introduire l'article suivant :

Art. L. 7161-2 Une plénière publique annuelle, coprésidée par le Préfet et le Président de la

collectivité de Guyane, devra être consacrée à l'organisation administrative, au fonctionnement de leurs services et à l'harmonisation de leur politique.

Cependant, sans vision consensuelle de la société à bâtir, d'objectifs de développement communs et de stratégie en synergie, les débats resteront bien évidemment stériles.

Quant à l'article 10 du présent projet de loi, autorisant l'Etat à procéder par ordonnances aux modalités d'adaptation budgétaire, financière et des transferts qu'impose la substitution de la collectivité unique au département et à la région, il convient d'être très prudent. La complexité de la situation requiert la plus grande technicité possible et réclame que l'on ne cède pas à des attentes politiques non fondées et préjudiciables aux finances et à l'efficacité de la collectivité de Guyane.

S'agissant par exemple du transfert des personnels, il ne faudrait pas que les décrets d'application privent l'assemblée de la collectivité de Guyane de la pleine gestion de ce dossier. Quand on sait que les ressources humaines du département et de la région ne sont pas appropriées aux objectifs du développement, **il est absurde d'envisager en amont de contraindre cette collectivité d'absorber tous ces agents** (*plus de 2.000 agents, forte proportion de titulaires et un faible encadrement*). **Elle serait dès son origine paralysée par les défaillances**, l'aggravation de sa situation financière et dans l'impossibilité d'opter pour une organisation administrative plus souple et plus efficace. Une telle option relève, de toute évidence, plus du clientélisme politique que de l'intérêt du développement de la Guyane. La mission attendue de la collectivité n'étant pas, en effet, de recruter du personnel pour résorber le chômage, mais bien de piloter un développement générateur d'activités productives et créatives d'emplois. Les électeurs guyanais, pourvu qu'on leur explique la nécessité d'une réduction des effectifs, sont capables de le comprendre, de l'admettre et de prendre leur responsabilité.

Il est donc important qu'à la rédaction des décrets d'application soit associé un groupe d'experts économistes, juristes... très hautement qualifiés et connaissant parfaitement les réalités guyanaises. Ce groupe pourrait par ailleurs poursuivre sa mission comme aide à la décision auprès de la nouvelle collectivité. **Suivre très attentivement la mise au point des textes réglementaires est indispensable**, et notamment ceux concernant les transferts de personnels, les dotations, les ressources fiscales (*souvent fondées sur le niveau des populations*)... Ils impacteront, favorablement ou non, les arbitrages et les choix de la collectivité unique, voire même conduire à une aggravation de la situation financière actuelle (*réduction des ressources et accroissement des dépenses*). Bref, de nombreuses questions se poseront à cette occasion, telles que : Va-t-on conserver séparément les dotations départementales et régionales ou majorer de 100% la population ? Comment va-t-on traiter les taux et les bases foncières ? D'où, l'importance d'introduire un article nouveau :

Art. L. ...Il est créé un Comité local d'experts et d'aide à la décision pour participer et suivre l'élaboration des textes réglementaires et guider l'assemblée lors de l'installation et l'organisation de la nouvelle collectivité.

En principe **les vrais problèmes débiteront avec l'installation effective de la collectivité** de Guyane, à moins que les contraintes qu'imposeront les décrets d'application en limitent la portée, et par delà occultent le suffrage universel. Dès son installation, c'est à l'assemblée et à son exécutif qu'il appartiendra d'**arrêter l'organisation fonctionnelle de la collectivité**, via les décisions de fusions des services, de gestion des ressources, des affectations immobilières...

Procéder autrement serait bafouer la volonté populaire, car c'est aux électeurs guyanais qu'il appartient (*lors de l'élection de l'assemblée de Guyane*) de se prononcer sur l'organisation de la collectivité, qu'ils ont voulu. Une organisation de management public qui, rappelons-le, se structure et n'a de sens qu'à partir du programme politique envisagé.

De toute évidence, le cadre réglementaire, les arbitrages, le modèle d'organisation du travail et de fonctionnement de l'appareil administratif (*la configuration, l'articulation et la régulation*) impacteront inévitablement, positivement ou négativement, les finances et l'efficacité de la collectivité. De sorte que, sans une réflexion approfondie par de véritables spécialistes du développement et d'aide à la décision, **les choix adoptés pourraient aboutir à un outil de gouvernance complètement inefficace** au regard des objectifs du développement. C'est un immense et intense travail technique d'étude des enchevêtrements, des redondances, de simplification des missions et procédures, d'intégration des services, d'harmonisation des politiques (*sociales, salariales, partenariales, conventionnelles...*)...qu'il faudra réaliser. Un travail qui nécessite des compétences sophistiquées et des capacités intellectuelles et de travail exceptionnelles.

En toute circonstance, **il faudra entre un ou deux ans pour aboutir**. Aussi, compte tenu des échéances à venir (*entrée en vigueur de l'octroi-mer, Coupe du monde de football, Jeux Olympiques... en 2014-2016*), il convient d'installer au plus vite la nouvelle collectivité, à charge pour les partis politiques d'engager dès maintenant la réflexion sur le sujet, d'autant que les programmes politiques de l'élection seront centrés principalement sur le modèle d'organisation de la collectivité et ses finalités de développement. Mais, à cette occasion, il ne faudrait pas que les débats soient spoliés par la seule volonté politique de conquérir et de conserver le pouvoir, lequel on le sait conduit le plus souvent au clientélisme, alors qu'il s'agit d'atteindre des objectifs du développement et par suite le bien-être des populations.

De plus, comme l'élection de l'assemblée de Guyane aura lieu au plus tard à la fin de 2012, elle sort du calendrier du droit commun. Il est donc souhaitable de **réduire le mandat des élus de la première assemblée** pour intégrer son renouvellement au calendrier national des élections de 2014 (*conseillers territoriaux*). Ce laps de temps sera sans aucun doute salutaire aux électeurs guyanais ; ils pourront objectivement juger l'efficacité des équipes en place et se prononcer, le cas échéant, rectifier leurs décisions politiques, avant que le dispositif administratif soit figé et qu'il soit trop tard pour l'amender. L'avenir de la Guyane dépend d'une gouvernance performante. D'où la nécessité d'introduire l'article additif suivant :

Art. L. ...Pour respecter le calendrier de l'élection des conseillers territoriaux prévue par la réforme des collectivités territoriales, les membres de la première assemblée de la collectivité de Guyane sont élus, à titre exceptionnel, jusqu'à l'élection des conseillers territoriaux. Date à laquelle l'assemblée de Guyane procèdera elle aussi à son renouvellement.

Bien sûr, **le cadre juridique et réglementaire n'est pas tout**. Le remplacement du département (*gestion de l'action sociale, sanitaire et du développement rural*) et de la région (*pilotage de l'aménagement du territoire, de la formation professionnelle, de l'identité régionale et des activités économiques et sociales*) par la collectivité unique de Guyane pose bien d'autres problèmes techniques, et notamment celui de l'organisation la plus efficace à adopter. Si en effet la fusion de ces deux collectivités ne pose pas de problèmes législatifs, la concrétisation par contre met en jeu une multitude d'intérêts, parfois divergents.

3. Quelle organisation adopter pour la collectivité de Guyane ?

Créer et substituer (*à périmètre budgétaire constant*) une collectivité performante par fusion de deux collectivités défaillantes (*sureffectif, insuffisance d'encadrement, absence d'expertise, organisation du travail obsolète...*) relève en Guyane de l'exploit que seuls peuvent réaliser des experts au fait des réalités locales. Mais, c'est aussi une formidable occasion d'assainir et de structurer en réseau l'organisation territoriale en place.

A moins que les contraintes des décrets d'application l'en privent (*comme cela semble se dessiner*), la première assemblée et son exécutif auront à charge la très lourde tâche d'arrêter les formes définitives de l'organisation, du fonctionnement et des outils de la collectivité. Et ils n'auront pas droit à l'erreur. Il y va de l'avenir de la Guyane, que déterminera les objectifs du développement et le type de modèle retenu !

Comme le modèle doit être un outil au service du développement (*dont la croissance économique est la condition nécessaire, mais non suffisante*), **les arbitrages renvoient d'abord à une logique économique de création de richesses** productive d'emploi et non pas à une politique sociale de l'emploi. En d'autres termes, **la mission première de la collectivité est d'investir pour créer de la richesse, et non de recruter** sous prétexte de résorber le chômage. La première priorité de l'assemblée, une fois élue, sera donc, en toute logique, de se donner les moyens de **minimiser ses coûts de fonctionnement pour maximiser ses investissements**. Le contraire, jusqu'ici pratiqué en Guyane, serait catastrophique et conduirait à des situations sociales explosives ! Une situation qu'on aurait tort de faire perdurer.

A cette fin, le choix de l'organisation à mettre en place est primordial et renvoie à l'alternative entre les **deux catégories de modèles** suivants : le **statu quo administratif** d'une part et la **fusion administrative** avec ou non externalisation des missions d'autre part. Mais, le bon choix ne s'improvise pas. Seul le projet de société visé et la priorisation de ses objectifs (*ici les objectifs du développement*) déterminent en dernière instance le modèle (*configuration de*

Projet société (objectifs du développement)	Bon	Il suffit qu'un des éléments soit mauvais pour que le résultat final soit médiocre
Organisation des services (Architecture-configuration)	Bon	
Fonctionnement (dynamique-articulation)	Bon	
Résultat :	± BON selon l'intensité des flux	Toujours Médiocre

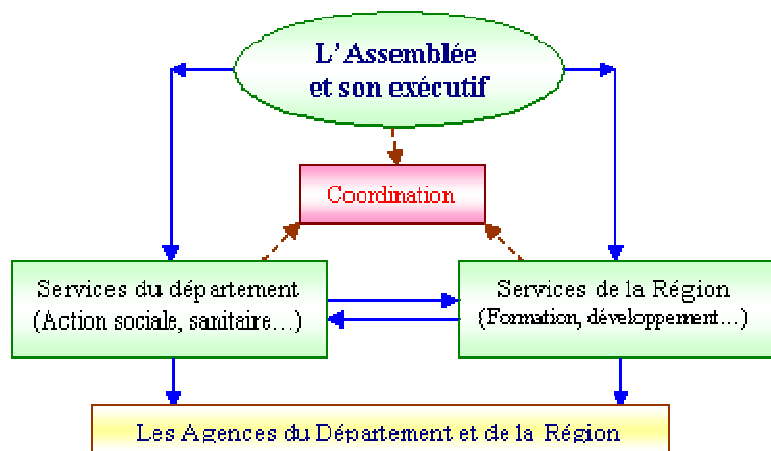
l'organisation, dynamique du fonctionnement, agences à mettre en place ...) le plus approprié aux objectifs fixés.

De plus, même avec le modèle adéquat, le résultat peut ne pas être à la hauteur des espérances, car l'optimum dépend de nombreux autres facteurs (*Aléa, intensité, capacité et potentiel des flux humains, matériels, financiers ...*).

- Les modèles de Statu quo

Dès son installation, la première assemblée de la nouvelle collectivité héritera, dans tous les droits et obligations, des attributions et possessions des deux collectivités auxquelles elle se substitue. Elle disposera dès lors, tel quel, de l'ensemble des services administratifs et techniques actuels, et qu'il faudra à la fois transformer tout en assurant la continuité du service publique.

Mais, sous la pression d'intérêts individuels, de revendications syndicales et d'une volonté politique de clientélisme affirmée, **le risque d'immobilisme administratif reste grand**. Dans cette configuration, le fonctionnement des services ne changera pas, hormis un éventuel habillage administratif et technique rendu nécessaire par l'unité politique, les disparités de



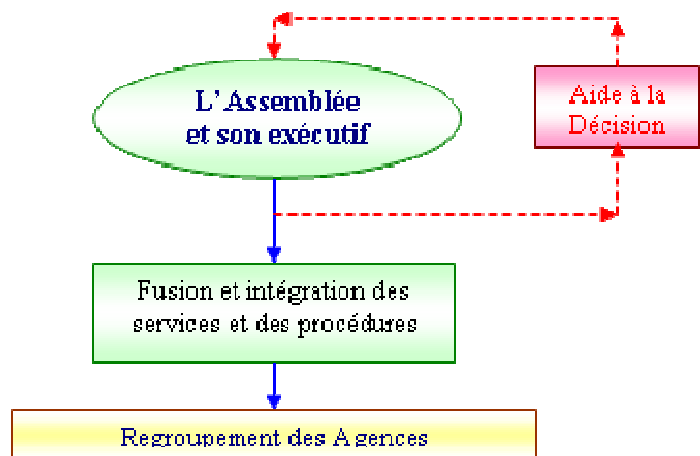
traitement de la gestion des ressources, notamment humaines (*salaire, horaire, avantages sociaux, congés...*), et certaines contraintes qu'exigera, par exemple, la fusion des budgets. De sorte qu'il ne faudra pas s'attendre à beaucoup de changements dans la gouvernance locale, ni à une rénovation de la gestion des affaires publiques.

Avec ce modèle, qui subordonne l'intérêt général à des intérêts particuliers, la collectivité se retrouvera vite déficiente. Il en résultera un accroissement de ses effectifs (*en plus des 2000 agents actuels, des recrutements se feront du fait de l'intensification du travail induit par les ajustements, les harmonisations, les normalisations des conventions...*) et une amplification des coûts de fonctionnement (*alignement par le haut*)..., de sorte que la situation de la Guyane se retrouvera rapidement aggravée et le développement restera dans l'impasse. Les seuls avantages apparents seraient l'unité politique et budgétaire, qui d'ailleurs se réalisera à la Réunion et en Guadeloupe avec l'élection en 2014 des conseillers territoriaux. Certes, certains services devront mécaniquement être unifiés (*ressources humaines, comptabilité...*)

A quoi aurait alors servi, dans ces circonstances, les consultations populaires de janvier 2010 ?

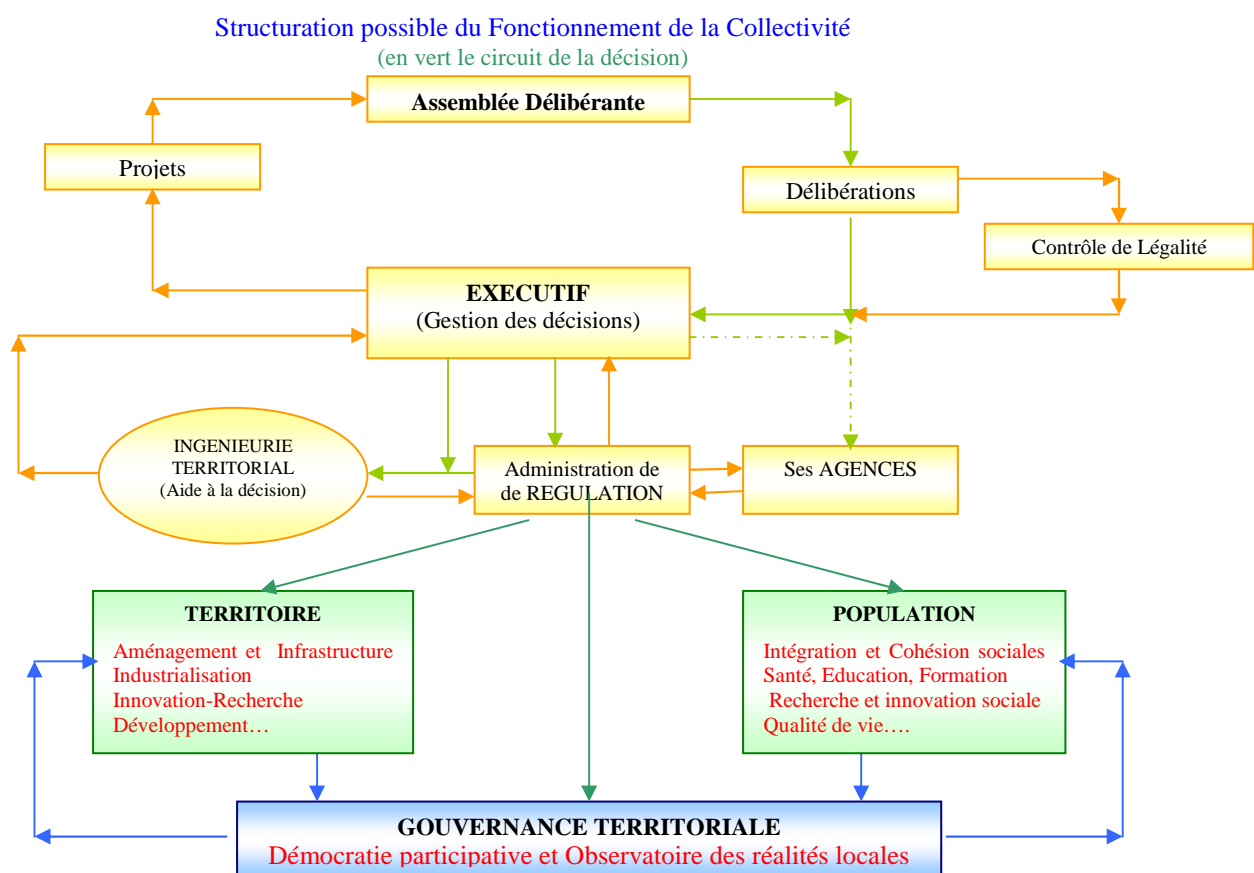
- Les modèles de fusion et l'intégration des services

Nous devons saisir l'opportunité de la création de la collectivité pour assainir la situation et doter la Guyane d'une gouvernance appropriée de développement. Sous réserves des objectifs arrêtés, cette gouvernance repose sur l'appareil administratif mis en place. Tout dépend de la cohérence de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion des ressources (*humaines, financières, matérielles et immatérielles*) de la collectivité. A cette fin, la configuration des regroupements, des simplifications, et des mises en synergie doit être pertinente. Pour supprimer les redondances, les enchevêtrements de compétences, les sureffectifs, les excès d'équipements, il faudra adopter une architecture des services qui adapte les missions de la collectivité aux objectifs du développement, tels que définis au début de cette contribution.

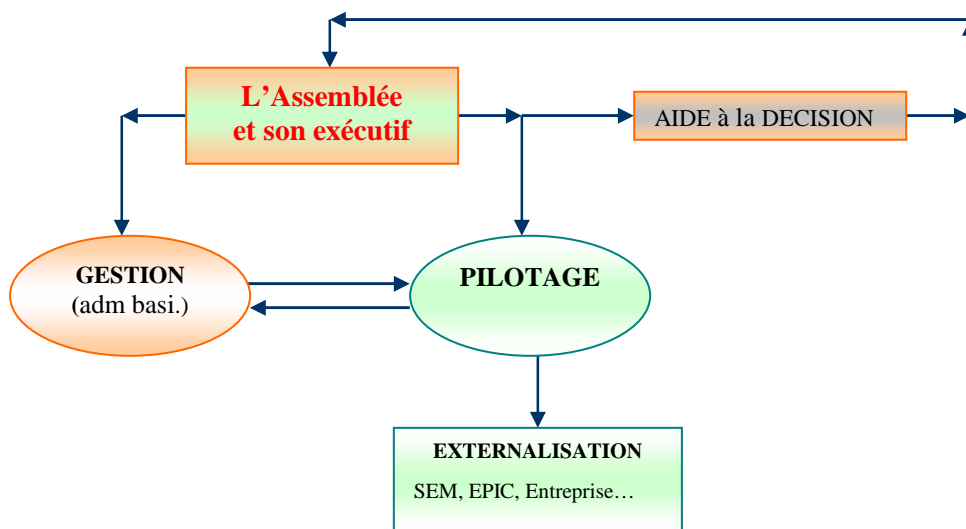


La fusion et l'intégration des services, des procédures et des stratégies doivent être optimisées et conduire à une réaffectation des ressources, une concentration des moyens et une réduction conséquente des effectifs. La configuration globale dépendra naturellement du niveau de réduction de **la matrice de base articulant les diverses fonctions et domaines d'intervention** de la collectivité. De plus, les **deux options** se présentent : **l'internalisation** ou **l'externalisation** des missions et du travail.

- **L'internalisation** de l'action publique réclame l'acquisition d'outils de décision et de gestion et l'existence des compétences nécessaires pour traiter tous les dossiers. L'inconvénient de ce modèle est qu'il a un coût (*salaire plus élevé que dans le privé, avec les 40 %*), lequel conduit à réduire les capacités d'investissement de la collectivité. A titre d'exemple, la configuration suivante est une de ses formes possibles qui permettra un fonctionnement à plus restreint :

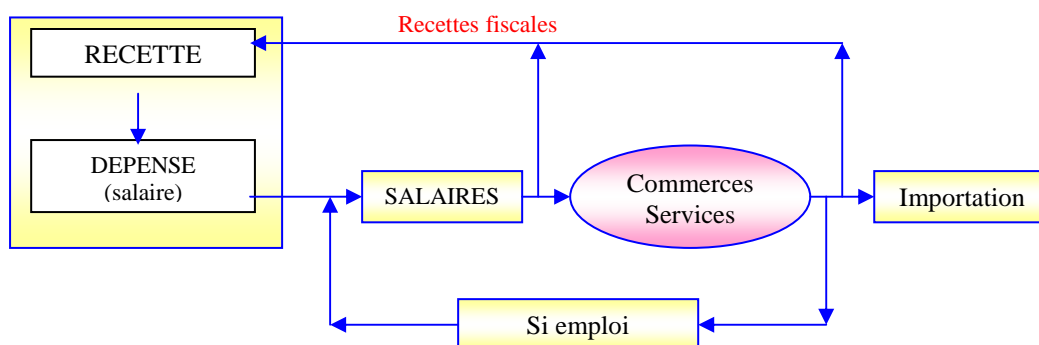


- **L'externalisation**, quant à elle, réclame un fort partenariat public/privé. Ces modèles présentent l'avantage d'une configuration plus flexible et adaptable aux évolutions des politiques de la collectivité, laquelle ici se replierait sur ses missions basiques de **gestion** (*traitement des affaires internes...*) et de **pilotage** (*conception, de suivi, de contrôle...*) Cette option diminue considérablement les effectifs et les coûts de fonctionnement au profit des investissements. Mais elle réclame des équipements sophistiqués et du personnel hautement spécialisé. Le transfert des activités publiques/privées se ferait alors progressivement tout en étant piloté par la collectivité et par suite impulserait, via la commande publique, une dynamique de structuration économique génératrice d'emplois et de recettes fiscales. A titre d'exemple, on peut se faire une idée de sa configuration de base à travers le schéma ci-dessous :



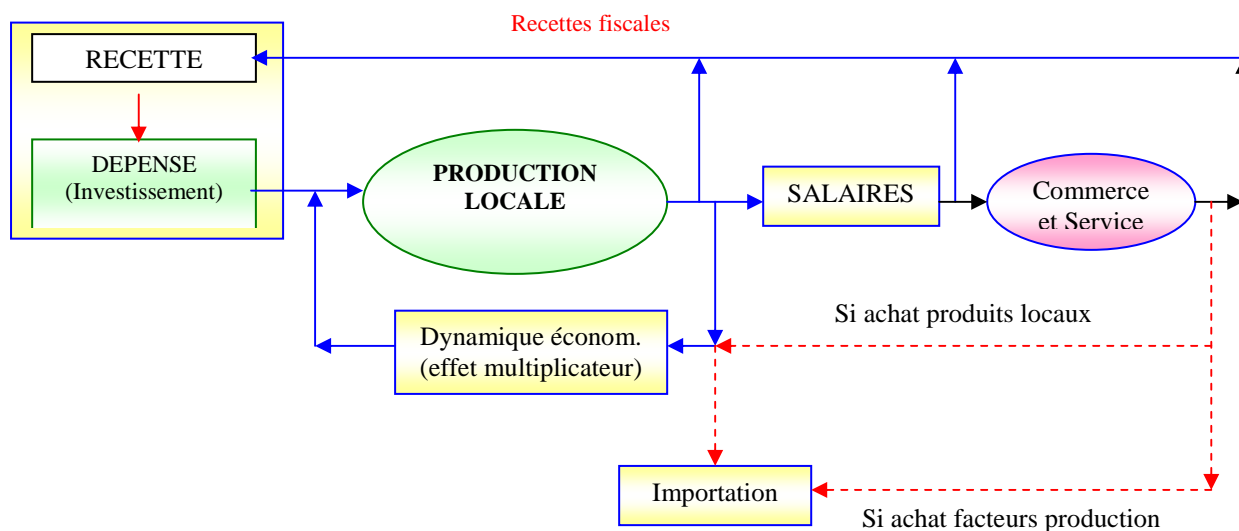
Naturellement, quelques soient les arbitrages envisagés, la continuité du service public exige comme point de départ le modèle actuel, celui du statu quo. C'est lui qu'il faudra progressivement transformer sur la base de la concertation avec les différents acteurs concernés, où **il faudra faire valoir l'argument du développement économique** comme outil de réduction du chômage et substrat du développement social et du bien-être de la population.

En effet, quand on sait que la Guyane actuelle ne sait pas encore produire ce qu'elle consomme (9,8% de taux de couverture en 2008), **un arbitrage en faveur du recrutement ou du maintien d'agents (non indispensables) au détriment de l'investissement**, conduit à un appauvrissement inéluctable. La dépense salariale initiale se diffuse immédiatement dans le système de distribution local, lequel, pour répondre à la demande de consommation, importe les biens nécessaires (*fuite monétaire*), de sorte que la recette fiscale ainsi produite ne compense pas la dépense salariale initiale. Même si elle est suffisamment « massive » pour créer des emplois et des investissements, le tout ne compensera pas la fuite monétaire, tant que le système de distribution importera la quasi-totalité de ce que nous consommons. **Cet arbitrage n'est donc pas économiquement viable.** Schématiquement :



Par contre, **en privilégiant l'investissement on favorise une dynamique économique de croissance et d'emploi** qui génère plus de recettes fiscales que la valeur de l'investissement initial. La commande publique, notamment celle qui concerne la construction, et les soutiens à la mise en valeur des ressources naturelles, impactent directement la production locale. Pour en effet réaliser les travaux qui leurs sont confiés, les entreprises doivent souvent faire appel en amont comme en aval à d'autres entreprises (*filières horizontales et verticales*) créant ainsi une dynamique économique récurrente (*effet multiplicateur et d'entraînement*). De plus ils doivent

aussi faire des avances de trésorerie et emprunter pour investir et recruter, de sorte qu'elles contribuent à de nouvelles injections de monnaie dans l'économie. Les sommes injectées génèrent un important flux d'activités locales créatrices d'investissements et d'emplois. Bien sûr, pour la bonne régulation du système, faut-il encore que la commande publique soit intégrée à une vision globale du développement (*formation professionnelle, aménagement du territoire, accumulation du capital...*), seul capable de conduire à une accumulation suffisante du capital (*matériel, financier et humain*) nécessaire à l'entretien du processus de développement. Schématique :



C'est donc sur ces bases économiques que doivent s'effectuer les arbitrages et le choix du modèle à retenir.

Enfin, au-delà de l'installation de la collectivité de Guyane, le développement réclame également que l'on surmonte bien d'autres obstacles (*communautarisme, attractivité du territoire...*) et que l'on traite de nombreux autres problèmes (*valorisation de nos ressources, accumulation du capital, assainissement de la société guyanaise, renforcement des liens familiaux, rénovation de l'organisation territoriale, mise en synergie des politiques locales ...*). Or, l'une des causes principales de ce désordre social est la dispersion des énergies par le « saucissonnage » des missions, des rôles, des fonctions et des actions. Aussi, il reviendra dès lors à la collectivité de Guyane de rétablir l'ordre et l'unité fonctionnelle dans ses domaines d'intervention. Il lui faudra fédérer et mettre en synergie les différents éléments de cet éclatement sociétal à travers une double logique, celle de la concentration et de la centralisation des fonctions d'un côté, et, celle de la promotion de la délocalisation et de la décentralisation géographique des actions, de l'autre. A titre d'exemple, s'agissant de la formation des hommes et femmes de Guyane, il conviendra de créer au côté et en parallèle de l'Education nationale **un second pôle éducatif sous statut salarié** à partir d'un établissement public local (*SEM, PLA, EPIC...*) intégrant le triptyque OREF-CARIF-Etablissement d'enseignement (*regroupement notamment l'AFPA et le CFA*) et conçu en réseau capable d'intervenir sur tout le territoire.

Le Bureau de EDAS

Nestor RADJOU