



## Études thématiques

N° 592 / Décembre 2019

# L'OUEST GUYANAIS

## UN ENJEU ÉCONOMIQUE ET SOCIAL MAJEUR POUR L'AVENIR DE LA RÉGION

### Synthèse

L'Ouest guyanais, et en particulier la Communauté de Communes de l'Ouest guyanais (CCOG), est un territoire exceptionnel en France des points de vue économique, géographique, démographique et culturel. Vaste de 40 956 km<sup>2</sup>, soit 49 % de la Guyane, sa superficie excède celle de 8 des 13 régions métropolitaines. Sa population cosmopolite de 93 000 habitants (35 % des Guyanais), majoritairement bushinenguée, a quadruplé en trente ans, sous l'effet conjugué de l'accroissement naturel et de l'immigration. L'Ouest guyanais présente des caractéristiques fortes : (i) le français n'est ni la langue maternelle ni la langue véhiculaire dans la plupart des communes, (ii) l'emploi est d'abord informel, et (iii) l'habitat est principalement spontané, dans des logements construits en dehors du cadre légal (i.e. sans propriété foncière et/ou sans permis de construire).

La sous-région est en pleine transition : le mode de production traditionnellement autarcique des populations bushinenguées et amérindiennes, marqué par une faible division sociale du travail, cohabite avec la diffusion du capitalisme. L'informalité omniprésente de l'économie est en partie héritée des modes de vie traditionnels, persistants sur le territoire. La présence sur le terrain permet d'appréhender le rôle d'amortisseur social de l'économie souterraine, et d'entrevoir son ampleur dans des secteurs aussi divers que l'agriculture, l'orpillage, la pêche, les transports ou la construction.

L'analyse statistique constate une économie formelle faible, limitée à l'activité de la sphère publique et à la consommation marchande. Freiné par la pénurie foncière et par l'insuffisance des qualifications professionnelles de la population, le lent développement de l'entreprise privée est tiré par la croissance de la demande de biens et services, elle-même basée sur la forte poussée démographique.

L'action de la puissance publique peine à s'élever à la hauteur des enjeux importants de développement. Les collectivités locales sont endettées, ne disposent pas de capacités de financement suffisantes, et souffrent pour certaines de mauvaise gestion. L'État tente d'assurer la continuité des services publics sur un territoire en manque notable d'infrastructures.

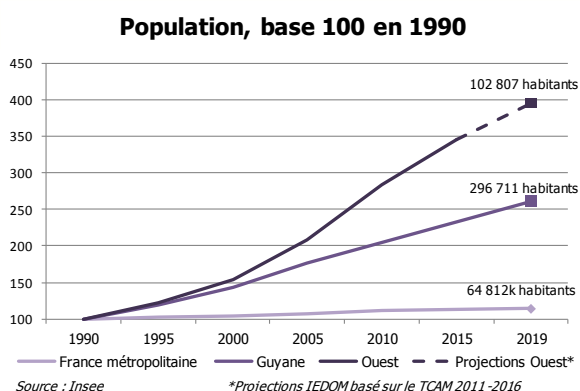
De la population très jeune émergera bientôt une génération nombreuse d'individus en âge de travailler. Les faiblesses de l'offre de formation locale, de l'économie formelle et du marché du travail, risquent de contraindre au chômage, à l'activité informelle ou au déplacement, une part croissante et majoritaire de la population. Dans ce territoire historiquement faiblement administré et éloigné des centres politiques, l'absence de perspectives d'avenir risque d'engendrer une montée des tensions sécuritaires et des revendications sociales.

D'importants investissements sont en cours sur le territoire, notamment grâce au Plan d'Urgence. Mais les retards structurels de développement et la croissance démographique sont d'une telle ampleur, que les projets semblent sous-calibrés pour répondre aux défis de l'Ouest. Une implication plus importante de la puissance publique et une adaptation plus fine aux spécificités locales seront nécessaires pour générer une amorce de croissance endogène.

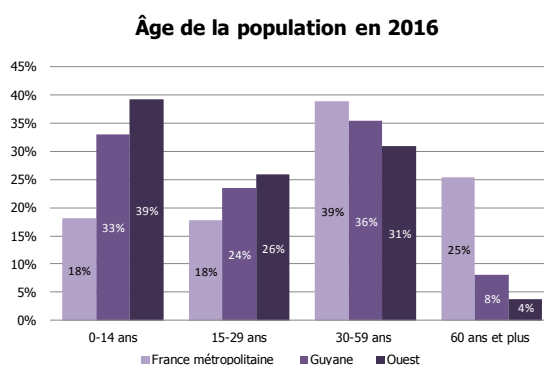
## I - Un territoire à part géographiquement et démographiquement

L'Ouest guyanais forme, avec l'Est du Suriname, un ensemble géographique, culturel et économique transfrontalier. La sous-région est structurée par deux voies principales de communication, le fleuve frontière du Maroni, bassin de vie de la population bushinenguée, et la Route Nationale 1 qui relie Saint-Laurent-du-Maroni à Cayenne. La population, majoritairement allophone et concentrée pour moitié à Saint-Laurent, a quadruplé ces 30 dernières années, sous l'effet combiné de l'immigration et d'une transition démographique non achevée.

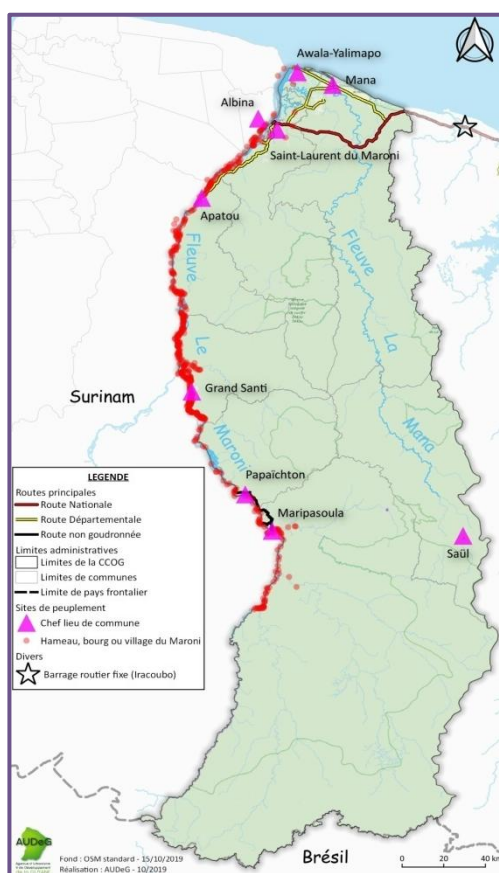
### La population a quadruplé depuis 1990



### 39 % de la population a moins de 15 ans



### Un isolement géographique avec les centres économiques et administratifs



L'Ouest guyanais est isolé du reste de la Guyane par la distance géographique et le manque d'infrastructures routières. Cet éloignement avec les centres économiques est particulièrement prégnant pour les 4 communes de l'intérieur, non accessibles par la route.

La population est concentrée à Saint-Laurent, deuxième ville et unique sous-préfecture de Guyane, qui compte 44 000 habitants en 2016, soit 47 % des 93 000 habitants de l'Ouest guyanais.<sup>1</sup>

### Une intégration économique transfrontalière autour du Maroni

À l'enclavement géographique de certaines communes de l'Ouest guyanais, s'ajoute un isolement économique, avec la présence de barrages douaniers à Iracoubo et sur la route de Paramaribo depuis Albina.

La région du Maroni est une zone tampon, dans laquelle des flux continus de personnes et de biens peuvent transiter de manière informelle.

### Le Maroni, bassin de vie de la population bushinenguée

Traditionnellement installée des deux côtés du fleuve Maroni, la population bushinenguée est majoritaire dans l'Ouest guyanais.

Le français n'est ni la langue maternelle ni la langue véhiculaire dans la plupart des communes du territoire<sup>2</sup>. À Maripasoula, Papaïchton et Grand-Santi, le nengge<sup>3</sup> est la première langue de 87 % des élèves de 10 ans<sup>4</sup>. À Saint-Laurent, seuls 16 % des élèves ont le français comme langue maternelle<sup>5</sup>.

### La croissance démographique conditionne le développement

L'Ouest guyanais connaît une croissance démographique exceptionnelle à l'échelle de la France. La population a quadruplé depuis 1990. Le rythme décélère, mais reste élevé sur les 5 dernières années. Les moins de 15 ans représentent 39 % de la population, contre 18 % en France métropolitaine. L'Ouest est un territoire jeune, sa transition démographique n'est pas aboutie.

<sup>1</sup> Insee, RP2016.

<sup>2</sup> Ministère de la Culture, Langues et cité n°29, Septembre 2017.

<sup>3</sup> Dénomination généraliste qui regroupe les langues ndyuka, aluku et paamaka.

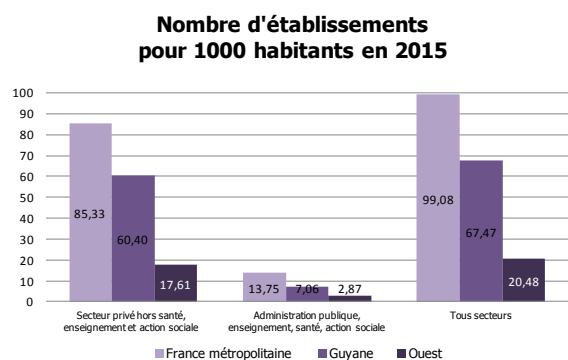
<sup>4</sup> Ministère de la Culture, Langues et cité n°29, Septembre 2017.

<sup>5</sup> Ministère de la Culture, Langues et cité n°29, Septembre 2017.

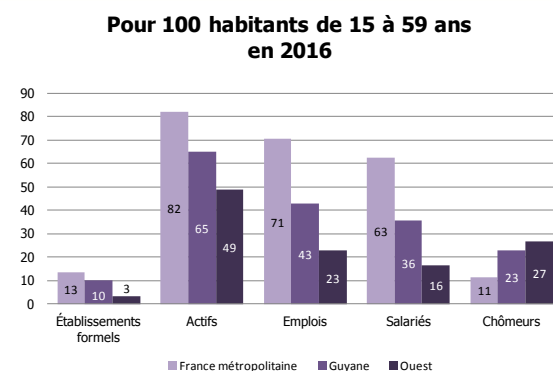
## II - L'informalité comme toile de fond du paysage économique

L'économie de l'Ouest guyanais est peu industrialisée, faiblement pourvoyeuse d'emplois, et dominée par le secteur tertiaire. La majeure partie de l'activité formelle est issue de la puissance publique, tandis que l'entrepreneuriat informel domine le secteur privé. L'informalité concerne de nombreux secteurs et joue le rôle d'amortisseur social dans une sous-région en proie au chômage et à la précarité. Sa prévalence s'explique par un ensemble d'éléments historiques, géographiques, démographiques et culturels spécifiques au territoire.

### L'Ouest guyanais compte trois établissements formels pour cent habitants de 15 à 59 ans.



Sources : Insee, calculs IEDOM



Source : Insee RP 2016, calculs IEDOM

### Un secteur formel sous-dimensionné, porté par la puissance publique

L'économie déclarée de l'Ouest guyanais est sous-dimensionnée et n'offre que peu d'opportunités pour les demandeurs d'emploi. **Le taux de chômage en 2016 est de 54,7 %**, 4 fois supérieur à celui de France métropolitaine<sup>6</sup>, au sens du recensement de l'Insee. **La situation s'est aggravée depuis 2011**, où le chômage s'établissait à 46 %. Parallèlement, les difficultés de recrutement sont très importantes : **56,6 % des 906 projets de recrutement sont jugés difficiles à réaliser en 2019**<sup>7</sup>.

Dans cette économie formelle restreinte, la place du secteur public est prépondérante : **70 % des emplois sont liés à la sphère publique**.

### Une économie informelle diverse, nourrie des spécificités locales

L'apparente faiblesse du secteur privé masque une réalité empreinte d'informalité : de vastes pans de l'économie fonctionnent sans déclarations. La force de l'informalité de l'Ouest guyanais couvre une vaste typologie d'activités, de la production domestique de fruits et légumes, en passant par le salon de coiffure informel, jusqu'au transport de cocaïne. Sa prévalence trouve ses racines dans plusieurs spécificités.

#### La forte informalité de l'économie cohabite avec les versements de la Caisse d'allocations familiales

Les versements de la Caisse d'allocations familiales entretiennent des rapports de dépendance et de renforcement mutuel avec l'économie souterraine. En effet, l'apport en ressources financières alimente la demande sur le marché informel, tandis que la crainte de perdre la rente des prestations peut freiner l'engagement dans l'emploi formel. À fin décembre 2015, **44 % des ménages de l'Ouest guyanais bénéficiaient de minimas sociaux**<sup>8</sup>.

#### La force de l'économie informelle, héritage de modes de vie traditionnels...

La **faible division sociale du travail, héritée d'un mode de vie traditionnellement autarcique**, limite la professionnalisation de la population. La prévalence de l'habitat spontané<sup>9</sup> grève aussi l'activité déclarée, en créant une pénurie de foncier disponible nuisible à tous les acteurs économiques. En outre, la faiblesse du niveau de revenu des habitants tire vers le bas les prix de marché, ce qui limite la rentabilité des producteurs payant l'impôt, et respectant les contraintes réglementaires.

#### Et conséquence de la porosité du Maroni

**L'informalité profite aussi de la situation frontalière**, avec l'existence d'importants flux de marchandises. Les réglementations différentes entre les deux rives, et la porosité de la frontière permettent aux agents économiques de profiter sans obstacle des avantages des deux économies. De plus, **les activités illégales massives dans l'Ouest**, dont l'orpaillage clandestin (qui représenterait 6 fois la production légale) et le trafic de cocaïne (à dire d'expert, 1/3 du flux mondial transiterait par la Guyane et le Suriname), **alimentent le caractère souterrain du reste de l'économie** par effet d'entraînement.

<sup>6</sup> Insee, recensement de la population 2016, 13,6 % en métropole, et 35,3 % en Guyane.

<sup>7</sup> Enquête BMO de Pôle emploi.

<sup>8</sup> Revenu de Solidarité Active, Allocation Adultes Handicapés ou Revenu de Solidarité Outre-mer. Le taux baisse à 33 % au niveau de la Guyane. Source : CAF de Guyane.

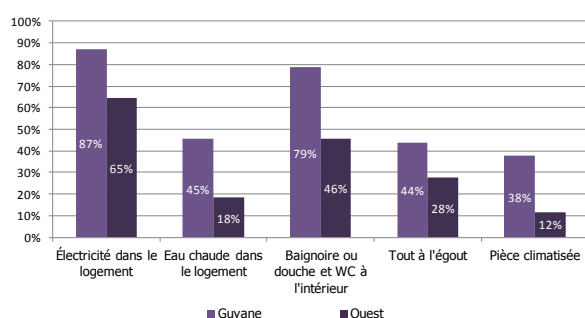
<sup>9</sup> 59 % de bâti spontané à Saint-Laurent, 62 % à Mana. AUEDG « Urbanisation spontanée », novembre 2018.

### III - La problématique foncière au cœur de nombreux blocages

Le manque de foncier disponible pour les entreprises privées, lié à l'habitat informel et au déblocage difficile de l'importante emprise foncière de l'État, est une problématique clé pour l'économie ouest-guyanaise. L'action de l'Établissement Public Foncier et d'Aménagement de la Guyane, chargé de mettre en place l'Opération d'Intérêt National et d'accompagner les collectivités locales dans leurs projets de développement urbain, contribue à l'amélioration de la situation.

#### 35 % des logements n'ont pas l'électricité

Confort des logements en 2016



Source : Insee



Quartier d'habitat spontané à Saint-Laurent-du-Maroni. @D. Fardel

#### L'occupation informelle des terrains contribue à la pénurie foncière

Historiquement faiblement administrés, car l'Ouest guyanais appartenait majoritairement au vaste et peu peuplé territoire de l'Inini<sup>10</sup>, les habitants vivent majoritairement sur des parcelles occupées illicitement (59 % à Saint-Laurent, 62 % à Mana, plus encore dans les communes de l'intérieur)<sup>11</sup>. Ce phénomène ronge le marché immobilier en réduisant le foncier disponible, ce qui freine l'installation d'entreprises formelles.

#### Le difficile déblocage du foncier de l'État

Le foncier de l'Ouest guyanais est détenu à 99 % par l'État<sup>12</sup>. Il détient respectivement **30 %, 49 % et 73 % des zones à urbaniser des PLU<sup>13</sup>** de Saint-Laurent, Mana et Maripasoula<sup>14</sup>. Une demande de foncier à l'État suit une procédure complexe et longue<sup>15</sup>, dont la durée est inconnue au moment du dépôt de la demande. Une transformation profonde s'est engagée à la suite des Accords de Guyane, d'abord avec la modification du processus d'attribution onéreuse<sup>16</sup>, ensuite avec la création d'une Mission foncière, qui sera intégrée à la préfecture en 2020.

#### L'EPFA Guyane, acteur clé pour surmonter les difficultés ?

Plus généralement, le développement de l'Ouest guyanais semble souffrir d'un **déficit en gestion du développement urbain**. L'Établissement Public Foncier d'Aménagement de Guyane (EPFAG) est un acteur clé pour surmonter ces obstacles. Il est chargé d'accompagnement technique et de maîtrise foncière pour les communes. Six périmètres OIN (c. f. encadré ci-contre) se trouvent à l'Ouest, une moitié à Mana et l'autre à Saint-Laurent, pour un terrain couvert de 1 782 hectares (31 % de l'OIN de Guyane). **L'EPFAG fait face à des difficultés particulières sur l'Ouest**, car toutes les zones sont sujettes à des occupations illégales.

**L'Opération d'Intérêt National (OIN)** est une grande opération d'urbanisme impulsée par l'État. Dans chaque zone identifiée comme prioritaire (périmètres OIN), l'EPFAG se charge d'élaborer un projet de développement urbain, d'acquiescer le foncier, et de l'aménager en collaboration avec les différentes parties prenantes (électrification, eau courante...). Il les redistribue finalement comme lots de terrains prêts à l'exploitation aux différents porteurs de projets (entreprises privées, particuliers, collectivités locales, bailleurs sociaux...). L'OIN doit permettre d'accélérer les projets d'aménagement, à travers une centralisation du processus de développement urbain.

<sup>10</sup> Jusqu'en 1969, l'intérieur de la Guyane constituait le territoire, puis l'arrondissement, de l'Inini et était administré directement par l'État.

<sup>11</sup> AUEDG « Urbanisation spontanée », novembre 2018.

<sup>12</sup> AUEDG, observatoire foncier de la Guyane, « Propriété foncière. Atlas cartographique 2017 ». Septembre 2018.

<sup>13</sup> Les zones à urbaniser sont les secteurs disponibles pour des projets urbains (logements, entreprises...) dans le document local d'urbanisme.

<sup>14</sup> AUEDG, observatoire foncier de la Guyane, « Propriété foncière. Atlas cartographique 2017 ». Septembre 2018.

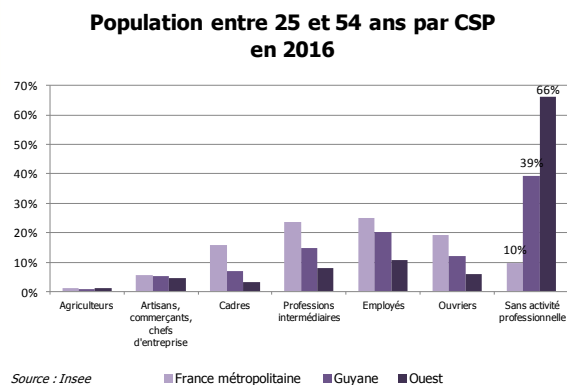
<sup>15</sup> À titre indicatif, les demandes de cessions gratuites agricoles prennent en moyenne 2 ans avant de passer en commission, et 4 ans de plus avant signature du bail. Source : DAAF.

<sup>16</sup> Mise en place de « comités techniques de cession onéreuse » (CTCO) qui, à l'instar des Commissions d'Attribution foncière (CAF) pour les cessions gratuites, rassemblent les administrations concernées et des élus locaux.

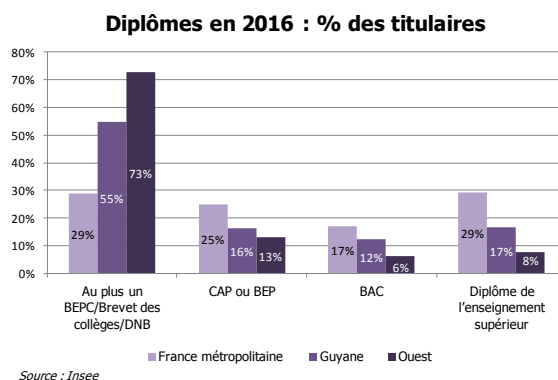
## IV – La puissance publique : des moyens insuffisants face à un territoire exceptionnel

La gestion du vaste territoire de l'Ouest guyanais par la puissance publique n'est pas sans difficulté. Les collectivités locales sont pour la plupart endettées, et ont des problèmes importants de gestion, notamment au regard de la pression démographique. L'État assure ses services publics d'éducation, de santé, de logement et de sécurité en faisant face à la pression démographique, et à une population majoritairement allophone.

**66 % des habitants se déclarent sans activité professionnelle.**



**86% ont un niveau inférieur au BAC.**



Des collectivités locales endettées qui connaissent des difficultés de gestion

Entre 2012 et 2017, la dette totale des communes de l'Ouest guyanais a presque doublé, alors que les dépenses d'investissement baissent de 12 % et que les dépenses de fonctionnement croissent de 31 %. Ces difficultés se retrouvent au niveau du budget intercommunal, accompagnées de problèmes de gestion (c. f. Cour des comptes ci-contre).

Des services publics en tension

L'Éducation nationale fait face au double défi d'une population allophone et en forte croissance. En 2016, 86 % de la population avait un niveau inférieur au BAC (contre 54 % en métropole).

Le Centre Hospitalier de l'Ouest guyanais souffre de la faible attractivité du territoire (insécurité, offre de loisirs réduite, difficultés à trouver un logement...), ce qui provoque deux phénomènes : un roulement très important du personnel soignant<sup>17</sup> ; et une présence importante de médecins étrangers hors UE, dont les compétences seraient en moyenne inférieures aux médecins formés dans l'Union<sup>18</sup>.

La gendarmerie est confrontée à une situation exceptionnelle. En plus de l'informalité omniprésente, un vol à main armée tous les deux à trois jours est à déplorer. La situation est parfois sous vives tensions : suite à un contrôle de gendarmerie qui a dégénéré, des heurts avec la gendarmerie ont mené à l'incendie de la sous-préfecture en septembre 2016.

Des logements sociaux insuffisants

En 2017, 211 logements sociaux ont été attribués, contre un stock de 1 459 demandes au 31 décembre 2017<sup>19</sup>. Les bailleurs sociaux font face à un taux d'impayés particulièrement élevé et à des frais importants de réhabilitation des logements. La pénurie de logements est compensée par de l'habitat spontané et de l'autoconstruction. Ainsi, approximativement entre 1500 et 2000 logements informels seraient construits par an, contre environ 600 logements formels.

Un cadre juridique peu adapté au niveau de développement

L'Ouest guyanais est régi par le cadre légal français. Celui-ci s'est densifié en même temps que l'économie française prospérait, mais, relativement au sous-développement de l'Ouest guyanais, cet écosystème normatif peut apparaître peu adapté. Une grande partie de la population est fragile<sup>20</sup>, et peut faire face à de grandes difficultés pour accomplir des démarches administratives sans aide extérieure. Le niveau élevé d'exigences administratives peut donc constituer un frein important au développement de l'économie formelle de la sous-région.

<sup>17</sup> 50 % des infirmiers sont renouvelés chaque année. 17 postes d'infirmiers étaient ouverts et non pourvus à la fin du mois de mai 2019.

<sup>18</sup> À dire d'experts.

<sup>19</sup> Source : demande-logement-social.gouv.fr

<sup>20</sup> Faiblement ou non diplômée (73%), étrangère (42%), dans des logements non électrifiés (35% des logements) ou en commune isolée (31%)

## V – Les perspectives de développement du territoire

Pour faire face aux difficultés du territoire, la puissance publique se réorganise à différents échelons et investit. Les services déconcentrés de l'État seront regroupés en grandes directions dès janvier 2020, et installés partiellement à Saint-Laurent; tandis que la CTG souhaite obtenir la gestion de secteurs-clés pour le développement. À moyen terme, d'importants investissements dans les infrastructures scolaires devraient permettre d'augmenter le niveau moyen de qualification de la population. Celui-ci est un facteur clé pour améliorer la rentabilité des investissements privés. Des projets importants dans les secteurs de l'énergie et de la grande distribution sont aussi en cours de mise en place.

### Principaux investissements à venir



Futur lycée de Maripasoula©DHA

Maitre d'œuvre	Catégorie	Commune	Objet	Montant en M d'€	Démarrage des travaux
Volitalia	Infrastructures	Maripasoula	Centrale hydroélectrique	60	T1 2020
Volitalia	Infrastructures	Mana	Centrale hydroélectrique	47	T1 2020
HDF	Infrastructures	Mana	Centrale photovoltaïque	83	T1 2020
SARA	Infrastructures	Saint-Laurent	Réformateur de méthane	42,3	MT*
SARA	Infrastructures	Saint-Laurent	Appontement pétrolier	26,2	MT*
SARA	Infrastructures	Saint-Laurent	Dépôt pétrolier	20,4	2020
APIJ	Infrastructures	Saint-Laurent	Centre pénitentiaire	111	2020
APIJ	Infrastructures	Saint-Laurent	Cité judiciaire	50	2020
CTG	Éducation	Saint-Laurent	Lycée	47,5	2020
CTG	Éducation	Maripasoula	Lycée	40	T4 2019

Source : CERC, les montants et dates de démarrage des travaux sont estimés

\* MT: moyen terme

### La puissance publique se réorganise

Dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État<sup>21</sup> en Guyane, **40 % des agents qui travaillent pour les administrations devraient progressivement être localisés à Saint-Laurent à partir de 2020**. Des difficultés de recrutement pour affecter les agents dans l'Ouest risquent cependant d'émerger, au vu de la faible attractivité du territoire. Par ailleurs, **la CTG a effectué début 2019 une saisine du gouvernement afin d'obtenir la délégation de la gestion des sujets fonciers, de la pêche, de la biodiversité et du minier**, tous décisifs pour le développement du territoire.

### Vers un renforcement de l'accompagnement bancaire aux entreprises ?

**Saint-Laurent est la seule commune** bénéficiant d'agences LCL et BRED, banques commerciales **puvant consentir des prêts aux sociétés**. La Banque Postale, présente dans toutes les communes sauf Saül, a fait des demandes d'agrèments pour être active sur ce marché du prêt aux entreprises. Sa présence pourrait permettre aux porteurs de projets localisés en communes isolées d'avoir des interlocuteurs de proximité.

### D'importants investissements à venir

#### Des projets privés dans l'énergie et la grande distribution

À Mana, le groupe Hydrogène de France va créer la **centrale électrique avec la plus grande capacité de stockage au monde** (140 MW). Volitalia fera construire deux centrales hydroélectriques en 2020, à Maripasoula et Mana, pour un **investissement total de près de 110 millions d'euros**. La SARA investit 120 millions d'euros pour un site multiusage à Saint-Laurent. Par ailleurs, une galerie marchande Carrefour et un Hyper U devraient voir le jour à Saint-Laurent dans les prochaines années.

#### La puissance publique investit pour mieux assurer ses services publics

Un **pôle pénitentiaire et judiciaire** comprenant des tribunaux d'instance, de commerce et de grande instance, un conseil des prudhommes, et une maison d'arrêt, va être construit à Saint-Laurent (160 M deuros). Une cité administrative regroupant les administrations décentralisées est en projet pour 22 millions deuros. Les deux infrastructures sont attendues pour 2024.

### De forts besoins de formation

Près de **150 millions d'euros d'investissements** (dont 45,4 M€ du plan d'urgence) seront mis en place pour bâtir deux lycées, deux écoles et agrandir deux collèges. De plus, l'Université de Guyane devrait se déployer à Saint-Laurent à moyen terme pour remédier au manque d'opportunités académiques offertes aux bacheliers.

**Sans la mise en place d'un large plan de montée en compétences, la croissance potentielle de l'économie formelle restera durablement faible**. L'effet positif des investissements dépendra de la capacité des entreprises à trouver de la main-d'œuvre qualifiée ; or celle-ci est rare dans l'Ouest guyanais.

<sup>21</sup> Présentée au conseil des ministres du 28 août 2019.

Ce document présente une version résumée d'une note éponyme, publiée par  
l'IEDOM le 13/12/2019

La note originale est plus complète, documentée et détaillée.

Retrouvez-la sur le site Internet de l'IEDOM Guyane :

<https://www.iedom.fr/guyane/>

Toutes les publications de l'IEDOM sont accessibles et téléchargeables gratuitement sur le site [www.iedom.fr](http://www.iedom.fr)

Directeur de la publication : M.-A. POUSSIN-DELMAS – Responsable de la rédaction : S. BOUVIER-GAZ

Rédaction : L. ROMEO – Participation aux travaux : D. FARDEL – Éditeur et imprimeur : IEDOM

Achévé d'imprimer : décembre 2019 – Dépôt légal : décembre 2019 – ISSN 2679-0815