

CIP 2016-2020

---

# Guyane

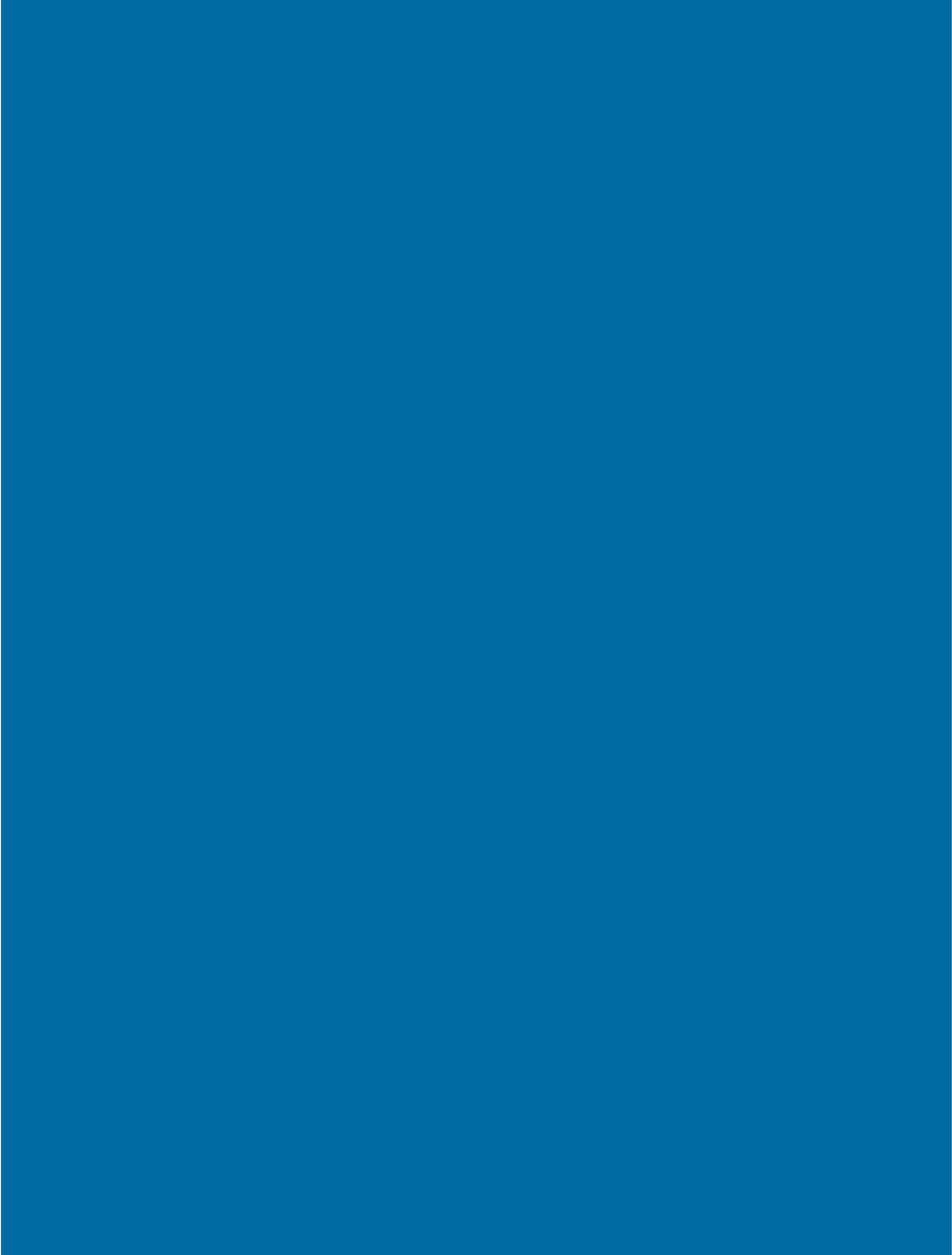
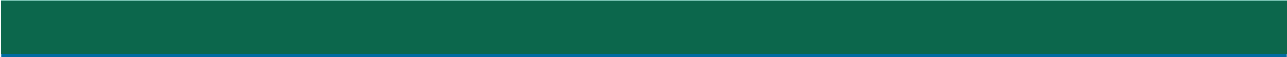
---

CADRE D'INTERVENTION OUTRE-MER 2016-2020

---



*développeur d'avenir durables*



<b>PRÉAMBULE</b>	<b>3</b>
<b>1   ÉLÉMENTS DÉTERMINANTS POUR LA STRATÉGIE DE L'AFD EN GUYANE</b>	<b>4</b>
1.1. Enjeux de développement en Guyane	4
1.2. Principaux axes d'intervention des acteurs du développement économique	10
<b>2   BILAN DES ACTIVITÉS PASSÉES</b>	<b>13</b>
2.1. Un rôle central et croissant dans le financement des acteurs publics locaux malgré leur fragilité croissante	14
2.2. Un rôle naissant et attendu dans l'appui aux politiques publiques et aux réflexions stratégiques	17
2.3. Un rôle essentiel mais parfois complexe dans le financement du secteur privé en prêts direct et en fonds propres	17
2.4. Un rôle limité mais une présence certaine sur les sujets régionaux	18
<b>3   STRATÉGIE D'INTERVENTION DE L'AFD EN GUYANE POUR LA PÉRIODE 2016-2020</b>	<b>19</b>
3.1. Finalités de développement du territoire et objectifs de l'action de l'AFD en Guyane	22
3.2. Les activités proposées pour la période 2016-2020	24
<b>GLOSSAIRE</b>	<b>29</b>

---

# Préambule

---

---

# Préambule

---

**C**ouvrant 83 846 km<sup>2</sup>, soit près de 16 % de l'Hexagone, la Guyane est la plus grande région de France par sa superficie, avec la plus petite densité de population. Elle est située en Amérique du Sud, sur le plateau des Guyanes, et est pour 96 % composée de forêt amazonienne. Le fleuve Oyapock, à l'est, la sépare du Brésil tandis que le Maroni, à l'ouest, délimite sa frontière avec le Suriname.

Département français d'outre-mer depuis 1946, la Guyane est, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, devenue un département et région d'outre-mer (DROM) régi par l'article 73 de la Constitution. Suite aux États généraux de l'outre-mer tenus en 2009, la population guyanaise s'est prononcée en faveur d'une évolution de son organisation institutionnelle, entérinant le principe d'une fusion du conseil régional et du conseil départemental.

**Depuis janvier 2016, la Guyane est régie par une collectivité territoriale unique**, exerçant à elle seule les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer. Cette évolution de l'organisation de l'administration publique locale s'effectuera également à la Martinique, et constituera deux cas uniques en France. La Guyane se trouve à la croisée des chemins : les décisions qui seront prises aujourd'hui seront déterminantes pour les années à venir.

# 1

---

## Éléments déterminants pour la stratégie de l'AFD en Guyane

---

# 1

## Éléments déterminants pour la stratégie de l'AFD en Guyane

### 1.1. | Enjeux de développement en Guyane

#### 1.1.1. La prédominance du défi démographique

Le défi démographique est pour la Guyane le point de cristallisation d'un nombre important d'enjeux auxquels le territoire doit aujourd'hui faire face. Alors que les autres territoires ultramarins ont achevé leur transition démographique (Mayotte exceptée), les Antilles étant même confrontées à un vieillissement accéléré de leur population, la Guyane a connu un accroissement démographique exceptionnel et ininterrompu depuis le début des années 1980. Cependant, on observe un net ralentissement à partir de 2007, avec une population qui a augmenté chaque année de 2,4 % (contre 3,9 % entre 1999 et 2007).

L'ampleur de ce phénomène hors normes constitue le premier fait marquant de ce boom démographique : passant d'environ 28 000 habitants au milieu des années 1950 à plus de 250 000 habitants en 2014<sup>1</sup> (soit une multiplication par 9), la population pourrait doubler entre 2007 et 2040 et atteindre le demi-million d'habitants<sup>2</sup> si les tendances récentes se maintenaient. Le solde naturel constitue aujourd'hui le moteur de la croissance de la population, résultat d'une natalité très élevée (avec en moyenne 3,5 enfants par femme) et d'une faible mortalité (il y a environ 9 fois plus de naissances que de décès). Après avoir contribué de façon significative à l'augmentation de la population dans les années 1980, suite aux vagues

successives de migrations<sup>3</sup>, le poids du solde apparent des entrées et des sorties s'est réduit au fil des années, et est devenu négatif durant la période 2007-2012<sup>4</sup>.

Au-delà des proportions, quelques caractéristiques de cette dynamique démographique doivent être soulignées. En premier lieu, la croissance démographique est différenciée selon les bassins de vie, avec une explosion démographique dans l'ouest du département (+5,4 % par an entre 2007 et 2012), qui compte désormais un tiers de la population, une évolution modérée sur le littoral – qui concentre encore la moitié de la population – voire qui diminue pour les communes de la communauté de communes des Savanes<sup>5</sup>, et une population très dynamique dans l'est, mais qui ne pèse que 3 % de la population du département. En deuxième lieu, la population de la Guyane est particulièrement jeune et le vieillissement de la population sera un enjeu de long terme. L'âge moyen des Guyanais est de 26 ans et demi, soit dix ans de moins qu'en Guadeloupe ou à la Martinique. Ce phénomène est encore accentué par une tendance à la fécondité précoce, puisque plus d'une femme sur quatre a eu un premier enfant avant 20 ans<sup>6</sup>. Le triplement du nombre de personnes âgées dépendantes en 2030 génèrera des besoins accrus en aide à domicile. Troisième caractéristique, la pluralité de cultures (créoles, métropolitaine, amérindiennes, brésilienne, caribéenne, surinamaïse, asiatiques, etc.) : on dénombre environ une trentaine de langues parlées sur

1. Rapport IDEOM 2014 sur la Guyane, p. 24.

2. Entre 474 000 et 690 000 habitants en 2040 selon les scénarii, Étude Omphale, Insee, 2010.

3. Des pays du plateau des Guyanes : Brésil, Suriname, Guyana, Venezuela. De la Caraïbe : Haïti, Saint-Domingue, Sainte-Lucie. D'autres pays d'Amérique du Sud : Pérou, Colombie. D'Asie : Laos, Chine.

4. Étude CEROM, « Les enjeux liés à la croissance démographique », oct. 2015.

5. Iracoubo, Kourou, Sinammary, Saint-Élie.

6. « Migrations, famille et vieillissement : défis et enjeux pour la Guyane », Insee-Ined, septembre 2012, p. 4.

le territoire<sup>7</sup>. Enfin, les institutions familiales sont particulièrement précaires en Guyane, comme en témoignent le pourcentage élevé des familles nombreuses et l'augmentation de la monoparentalité<sup>8</sup>. Cette évolution est préoccupante dans la mesure où les familles monoparentales sont plus fréquemment touchées par des difficultés sociales et économiques que les couples avec enfants<sup>9</sup>.

**Les défis en matière de politiques publiques sont à la mesure de l'ampleur du phénomène**, si bien que pour certains, l'enjeu est de construire, en termes d'infrastructures, une deuxième Guyane<sup>10</sup>. Déjà marqué par un déficit d'infrastructures de base (eau potable, électricité, téléphone, logement, infrastructures de santé et médico-sociales, etc.) – entre 15 % et 20 % de la population n'y ont pas accès<sup>11</sup> –, le territoire doit en outre répondre aux besoins induits par une croissance de la population dans tous les segments des politiques publiques : éducation, logement, santé, eau, déchets, etc.

### 1.1.2. Des déséquilibres économiques, sociaux et territoriaux marqués

Dans ce contexte démographique qui modifie radicalement l'équation guyanaise, le territoire est traversé par d'importants déséquilibres.

À bien des égards, **l'économie guyanaise est duale** : territoire qui accueille la technologie spatiale la plus pointue sur ses sites de lancement de fusées basés à Kourou, et dont l'activité gonfle artificiellement la croissance du PIB

du département, la Guyane demeure parmi les régions françaises et européennes les plus pauvres, avec un niveau d'inégalités qui se creuse<sup>12</sup>. L'évaluation de son indicateur de développement humain (IDH) la classe sur l'échelle internationale entre le Kazakhstan et l'Albanie, et est équivalent à l'IDH de la France métropolitaine de 1983<sup>13</sup>. En dépit de taux de croissance supérieurs à ceux de l'Hexagone, **la Guyane connaît un décrochage économique**, la croissance du PIB étant en grande partie absorbée par la croissance démographique : alors que le PIB par habitant de la Guyane représentait 62 % du niveau national en 1993, il est aujourd'hui proche des 50 %<sup>14</sup>.

**Au niveau socio-économique, de nombreux indicateurs traduisent l'existence de déséquilibres qui fragilisent la cohésion sociale.** Le taux de chômage atteint 21,3 % de la population active, avec un « halo » du chômage représentant au moins autant de personnes<sup>15</sup>. Certaines populations sont particulièrement touchées : les femmes, les jeunes, les moins diplômés, les populations autochtones. La précarité sociale se traduit également dans les domaines de l'éducation (avec un taux d'illettrisme de 20 % pour les 18-65 ans, et une augmentation des sorties précoces du système scolaire, facteurs d'insécurité) et de la santé (la Guyane est confrontée à un véritable défi sanitaire en raison notamment du manque de personnel médical). La question du bien-être social des populations autochtones, qui représenteraient 5 % de la population du département<sup>16</sup>, ne semble pas être résolue, comme en témoignent les suicides réguliers observés dans ces communautés<sup>17</sup>.

7. Les personnes non natives du département forment la grande majorité (62,3 %) de la population âgée de 18 à 79 ans : 42,8 % sont nées à l'étranger, 13,2 % en métropole et 6,2 % dans un autre territoire ultramarin.

8. Les familles monoparentales représentent en moyenne 35,6 % des familles en 2011, chiffre supérieur aux moyennes de comparaison (33,1 % en moyenne en outre-mer et 14,3 % en moyenne en France).

9. Insee, décembre 2014.

10. Schéma d'aménagement régional, janvier 2014, p. 2.

11. Contrat de plan État-région, p. 3.

12. L'indice de Gini passe de 0,436 à 0,473 entre 2001 et 2011 (enquête Budget de famille 2011, Insee Analyse n° 11, août 2015).

13. Document de travail AFD n° 129, Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer, O. Sudrie (2012).

14. Rapport d'information du Sénat, Georges Patient et Simon Sutour, 2013, p. 14.

15. Insee : au-delà des 16 045 chômeurs, au sens du BIT, existe un important « halo » autour du chômage, constitué de presque 18 000 personnes classées en tant qu'inactifs mais souhaitant travailler.

16. La Guyane compte six peuples autochtones : Kali'na, Wayana, Pahikweneh, Lokono, Teko, Wayampi.

17. Sur les rives du Haut-Maroni, zone à forte population amérindienne, on compte un suicide pour 200 habitants, selon l'association Actions pour le développement, l'éducation et la recherche, soit 25 fois plus qu'en métropole.



Sur le plan territorial, la **Guyane se caractérise par de fortes discontinuités territoriales**. Le réseau routier, peu développé, ne dessert que les communes du littoral, tandis que les communes de l'intérieur sont uniquement accessibles par voie aérienne ou fluviale, isolant 10 % de la population du département.

L'ensemble de ces déséquilibres socio-économiques, sanitaires et culturels mettent la société guyanaise dans une certaine tension (observée notamment au travers des violences répétées et croissantes) qu'elle parvient pour le moment à juguler, mais qui risque de se cristalliser si certaines décisions urgentes ne sont pas prises.

### 1.1.3. Une valorisation difficile des potentiels naturels

La Guyane dispose d'un patrimoine naturel important notamment en termes de forêt, d'or et de pêche. La valorisation de ce potentiel semble aujourd'hui insuffisamment développée, et des perspectives prometteuses existent mais rencontrent un certain nombre d'obstacles.

#### La forêt et son potentiel biomasse

La forêt couvre 96 % du territoire guyanais, soit plus de 8 millions d'hectares. Elle comprend de façon majoritaire la grande forêt primaire qui rassemble près de 1 600 espèces d'arbres. La quasi-totalité du massif forestier relève du domaine privé de l'État, dont la gestion est confiée au Parc amazonien de Guyane ainsi qu'à l'Office national des forêts (ONF). Pour autant, la valorisation de ce potentiel exceptionnel reste un défi, du fait justement de la très grande biodiversité des massifs, qui empêche une exploitation forestière réellement industrielle, ainsi que de la difficulté d'accéder aux différents massifs. En 2014, les exportations de bois depuis la Guyane en valeur se sont montées à 3,1 millions d'euros, sachant que les cinq principales scieries transforment plus de 90 % des volumes exportés. La principale possibilité de valorisation additionnelle à court terme reste la production d'électricité à partir de biomasse, provenant pour partie de résidus

de sciage. Plusieurs projets sont à l'étude, mais, à l'heure actuelle, seule une unité est en service, à Kourou (centrale Voltalia, d'une puissance de 2 MW).

#### L'or, vers quelle industrie aurifère ?

La Guyane possède un vaste potentiel minier, et en particulier aurifère. Environ 1,3 tonne d'or a été produite légalement en 2013, mais on estime que l'or illégal produit représente 10 fois ce chiffre. Les enjeux environnementaux et humains liés à l'orpaillage illégal (10 000 à 15 000 orpailleurs clandestins estimés) sont par ailleurs nombreux. Des études chiffrent la déforestation totale à près de 4 000 hectares sur les 3 millions d'hectares du Parc amazonien. Par ailleurs, les dégâts sur les fleuves et les rivières sont conséquents, avec près de 1 600 km de cours d'eau directement ou indirectement pollués<sup>18</sup>. Dans ce cadre, l'accompagnement des opérateurs légaux reste un objectif prioritaire afin de structurer ce secteur pour lequel le code minier est toujours en cours de refonte. Après avoir émis l'idée de créer une société d'économie mixte, la Compagnie minière de Guyane, le gouvernement s'oriente désormais vers des interventions publiques essentiellement réglementaires, susceptibles d'attirer des investisseurs privés sur les grands projets miniers.

#### La pêche, une filière à mieux structurer

Avec une façade maritime de 350 km et une zone économique exclusive (ZEE) d'une superficie de 126 000 km<sup>2</sup>, la Guyane jouit de ressources halieutiques abondantes, pour lesquelles les stocks demeurent non surexploités. Elle dispose d'un potentiel important en matière d'aquaculture marine et surtout continentale. La pêche (principalement crevettes et vivaneau) représente la troisième filière économique de la Guyane derrière le spatial et l'or, et le premier poste d'exportations du secteur primaire. 80 % des emplois de cette filière sont composés par des employés d'origine étrangère (Brésiliens ou Surinamais). La contribution au PIB du secteur halieutique serait de 15 millions d'euros, soit 0,5 % du PIB global. Mais ce secteur enregistre un fort déclin depuis la fin des années

18. Plus de 70 % des enfants amérindiens Wayana du Haut-Maroni présenteraient des concentrations de mercure supérieures aux normes de l'OMS.

1990 et qui s'est accentué vers le milieu des années 2000. On évalue de 1 000 à 1 500 tonnes de poissons par an exploités. En dépit d'une pêche illégale importante, trois fois supérieure à la pêche légale en tonnages, notamment à la frontière avec le Brésil, une coopération entre les polices des deux pays a permis de limiter son ampleur. Dans un environnement international fortement compétitif sur ce créneau, la filière de la pêche guyanaise mérite d'être mise à niveau, tant au niveau de ces équipements (obsolescence des navires) que de sa qualité (le mode de congélation à bord est à revoir)<sup>19</sup>. Les subventions du Fonds européen pour la pêche et l'aquaculture (FEP) ainsi que du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (POSEIDOM), aide spécifique à l'exportation, constituent des leviers financiers puissants pour l'émergence de PME/TPE exportatrices dans le secteur.

#### **Le pétrole, des perspectives aujourd'hui incertaines**

Depuis plusieurs années, la Guyane fait l'objet de recherches de la part de compagnies pétrolières. Cet intérêt est, entre autres, motivé par la présence de gisements importants au Ghana, dont les fonds marins présentent de fortes similitudes avec les fonds guyanais. Des campagnes de recherches ont été menées depuis 2011 par plusieurs consortiums (Shell, puis Total) sans résultats réellement probants à ce jour.

#### **Le tourisme, une image à construire, une offre à bâtir**

Avec des flux touristiques annuels (majoritairement un tourisme d'affaires et affinitaire) oscillant entre 80 000 et 90 000 visiteurs, la Guyane ne parvient pas à se structurer pour mettre en valeur son potentiel touristique. Le secteur de l'hôtellerie est peu développé et atomisé, pour une offre limitée d'environ 2 600 lits. Il souffre par ailleurs d'un manque de formation des professionnels ainsi que d'une offre aérienne et routière peu concurrentielle et peu diversifiée. L'offre tend à s'étoffer avec l'ouverture en 2014 de deux nouveaux hôtels.

#### **1.1.4. Un « pays du Nord » en Amazonie**

**Rattachée à la France et à l'Europe par l'histoire et les institutions, la Guyane est liée par la géographie au plateau des Guyanes, aux espaces amazoniens, caribéens et sud-américains.**

Département et région d'outre-mer régi par le principe de l'identité législative et région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne, la Guyane est un territoire pleinement ancré dans les régimes législatif et réglementaire français et communautaire. D'un point de vue économique, le lien commercial à la France et à l'Union européenne est prépondérant : la métropole reste largement le premier fournisseur et client de la Guyane (respectivement 36 % et 36,4 % des parts de marché) devant l'Union européenne (respectivement 18,2 % et 17,2 %), tandis que les flux commerciaux (légaux) avec les voisins immédiats (Brésil, Suriname, Guyana) restent très marginaux<sup>20</sup>. En dépit de la possibilité d'adaptation des lois et règlements prévue par l'article 73 de la Constitution, la question de l'adéquation (ou non) des normes françaises ou européennes aux spécificités locales constitue un sujet de débat central pour les acteurs politiques et économiques guyanais. Certaines normes françaises et européennes qui s'imposent à la Guyane ne sont pas adaptées au climat tropical ou à la géographie guyanaise, entraînant d'importants surcoûts pour les acteurs publics et privés locaux (bâtiment, assainissement, logement, etc.), ni aux réalités économiques de ses voisins, constituant, notamment à côté de l'absence d'unité linguistique dans la zone (néerlandais, français, anglais et portugais), des facteurs limitant les relations régionales.

**En réalité, la relation de la Guyane à son environnement régional immédiat se pose en des termes ambivalents.**

À plus d'un titre, les territoires voisins sont perçus comme une menace aux visages variés : orpaillage clandestin, immigration illégale, concurrence déloyale, trafics, sans compter les conséquences de ces phénomènes pour les

19. Cf. conclusions de la mission de prospection de l'AFD « secteur pêche et aquaculture » du 14 au 22 novembre 2011.

20. « Étude sur les enjeux de l'intégration économique régionale pour les PME/PMI de la Guyane », AFD 2010.

finances publiques (charges supplémentaires et manques à gagner) en matières sanitaire et sociale (maladies, prostitution, etc.) ou encore environnementale (pollution des fleuves). Toutefois, à côté de cette attractivité subie – due principalement au différentiel de niveau de vie avec les pays frontaliers, de situations politiques, et à l'accès à des services publics essentiels quasi-gratuit –, la Guyane et ses voisins jouissent de relations anciennes et profondes qui impliquent une évidence économique, sociale et territoriale, comme en témoignent les villes-miroir de part et d'autre du fleuve. L'interpénétration des enjeux (santé, forêts, biodiversité, etc.) et la porosité des frontières imposent des réponses concertées. Si, à ce jour, la formalisation des relations transfrontalières est encore limitée, une meilleure coopération entre les territoires voisins (coopération sécuritaire, sanitaire, en matière de protection du patrimoine naturel, etc.) est en cours et devrait continuer à se structurer dans les prochaines années.

#### **1.1.5. Clefs de voute de la cohésion sociale et de l'investissement, les acteurs publics locaux sont profondément fragiles et peu résilients**

La commande publique représente en Guyane 75 % du PIB et la part du secteur public local et hospitalier est devenue prépondérante depuis des années. Depuis 2013, il est constaté une dérive des finances des collectivités locales, notamment celles de plus de 10 000 habitants, des deux collectivités majeures (département, région), mais aussi, fait plus récent, des deux établissements publics hospitaliers (CHAR et CHOG). La dégradation de leurs situations financières se traduit par des conséquences particulièrement néfastes sur le plan économique, social et sanitaire, qui, au travers des allongements exorbitants des délais fournisseurs, conduisent à des stratégies de revalorisation des prestations et donc à des surcoûts, voire à l'arrêt des services rendus.

S'agissant des collectivités locales, leurs difficultés financières sont anciennes, structurelles et bien connues (relative faiblesse des recettes de fonctionnement avec des marges de manœuvre limitées<sup>21</sup>, forte rigidité des dépenses, surcoûts liés aux spécificités géographiques et climatiques, épargne nette souvent faible, etc.). En 2008, la détérioration importante de la situation de nombre de ces collectivités a conduit l'État à mettre en place un dispositif dérogatoire de redressement financier mobilisant l'AFD. Si ce dispositif a permis un assainissement de certaines situations financières, **le retour à un nouveau cycle de dégradation significative des équilibres financiers des principales collectivités** (Cayenne, Kourou, Matoury, Mana, Rémire-Montjoly, conseils départemental et régional) **soulève des difficultés**, tant dans l'exercice de leurs missions premières (entretien de la voirie, urbanisme, etc.), étant donné le degré important d'externalisation de ces services, que dans leur capacité à réaliser des investissements structurants et de base pour la population qui continue de croître et qui ne dispose toujours pas de niveaux d'équipements standards d'un département français (cf. infra).

**Concernant la collectivité territoriale unique de Guyane (CTG), le rapport du sénateur Patient (août 2014) annonce avant sa création la « non-viabilité financière » de la future collectivité.** Les estimations financières montrent en effet une prospective peu encourageante, avec un autofinancement négatif dès 2016 (-5,8 millions d'euros) et une impasse budgétaire dès 2017 (-16,4 millions d'euros), compte tenu du volume important des charges salariales et sociales de la collectivité fusionnée<sup>22</sup>. Des pistes sont à l'étude afin de trouver des solutions de génération de recettes budgétaires et fiscales additionnelles (l'idée d'une dotation « d'amorçage » a été écartée, la création d'une taxe générale sur les services resterait à l'étude, et la question de l'instauration d'une TVA régionale serait également en cours d'étude).

21. Les bases fiscales sont particulièrement limitées, comme en témoigne l'exemple édifiant de la commune de Saint-Laurent-du-Maroni qui compte seulement 400 foyers fiscaux et 6 000 électeurs pour un total de 50 000 habitants.

22. Le département ne dégagne quasiment pas d'épargne et les marges de manœuvre du conseil régional sont limitées avec une marge d'autofinancement courant de 106 % et un taux d'endettement de 126,2 % (source : Calia conseil).

S'agissant des établissements publics de santé, la dégradation de leur situation financière est beaucoup plus récente, et tout aussi préoccupante. Elle serait liée à une conjonction de facteurs, comme la mise en œuvre d'investissements importants dont les plans de financement ont été sous-dimensionnés, laissant apparaître aujourd'hui des surcoûts importants, des problèmes structurels de gestion (codage des actes, recrutement), l'évolution des règles d'attribution des dotations de l'État avec la mise en place du Comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins

hospitaliers (COPERMO), et d'autres évolutions réglementaires (réforme des soins urgents et AME notamment). L'impact négatif sur le service public rendu par les deux hôpitaux publics de Guyane pose la question du niveau de qualité des soins rendus dans ce département particulièrement mal doté en offres de soins. Des conséquences sanitaires importantes seraient à prévoir, si aucune mesure d'urgence n'était prise pour redonner à ces établissements hospitaliers la capacité d'honorer leurs dettes fournisseurs, dont les délais amènent nombre d'entreprises à déposer leur bilan<sup>23</sup>.

## 1.2. | Principaux axes d'intervention des acteurs du développement économique

### 1.2.1. L'État : un acteur majeur de la solidarité nationale mais dont les moyens d'intervention doivent être renforcés

L'État joue un rôle important en Guyane, tant par ses missions régaliennes, par son rôle de coordinateur que par son rôle majeur en matière de financement du développement économique et social du département. La commande publique de l'État n'a pas fléchi durant les deux, trois dernières années, à l'inverse de celles des collectivités locales. **Toutefois, compte tenu du retard structurel du maillage du territoire et des défis humains exceptionnels auxquels doit faire face la Guyane, ses moyens d'intervention restent limités pour répondre à court et moyen termes aux multiples défis de ce DOM atypique.** Si les dépenses budgétaires de l'État par habitant sont relativement proches de celles allouées pour un département de métropole<sup>24</sup>, elles ne jouent cependant pas un rôle de péréquation, la Guyane connaissant un niveau de richesse relative mesurée par le PIB par habitant inférieure à la moitié du PIB par habitant national. La contribution financière de l'État est multiforme. À côté de la fonction de redis-

tribution sociale qu'il opère *via* les différents revenus de solidarité nationale, l'État intervient également dans le financement :

- des investissements et équipements structurants à travers notamment un outil financier pluriannuel, le contrat de plan État-région (CPER) ;
- du logement social (*via* des aides à la pierre<sup>25</sup> et des aides à la personne<sup>26</sup>) ;
- des collectivités locales sous la forme de dotations de plusieurs natures.

Le contrat de plan État-région 2015-2020 remobilise pour six ans les engagements financiers de l'État, de la région et du département autour de huit volets thématiques prioritaires. La contribution de l'État s'est inscrite en hausse de 35 % comparé au précédent CPER 2007-2013 à 182,6 millions d'euros. Trois thèmes concentrent l'essentiel de cette enveloppe :

- la mobilité (volet routier<sup>27</sup> et portuaire) ;
- les infrastructures et services collectifs de base (constructions scolaires, assainissement et eau notamment) ;

23. Au moment de la rédaction du CIP, certaines entreprises prestataires du centre hospitalier de Cayenne (CH André Rosemon) sont en passe de cesser leur activité, mettant en péril la sécurité et la prise en charge des patients.

24. Les dépenses budgétaires de l'État au bénéfice de la Guyane intègrent les dépenses de sécurité et militaires pour assurer la sécurité de la base de lancement de Kourou.

25. On distingue les aides directes (LBU qui représentent un montant annuel moyen de 30 millions d'euros, subvention LES) et les aides indirectes (défiscalisation, prêts à taux zéro).

26. Allocations à caractère familial, allocation logement à caractère social et aide personnalisée au logement (soit environ 50 millions d'euros annuels).

27. À noter le projet de transport collectif en site propre porté par la CACL, complémentaire au CPER.

- l'aménagement urbain durable (enveloppe du Fonds régional d'aménagement foncier et urbain – FRAFU – essentiellement).

**S'agissant des dotations en faveur des collectivités locales, la Guyane, à l'instar des autres départements français, connaît une diminution modérée des concours financiers en provenance de l'État**, suite à la mise en œuvre par le législateur en 2014<sup>28</sup> de la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques de la France. Cet effort, programmé jusqu'en 2017, est proportionnel au poids des dépenses des collectivités dans la dépense publique. Si la Guyane connaît une diminution relative de la principale dotation de l'État (la DGF) de l'ordre de 5 % (soit une baisse équivalente à celle enregistrée au niveau national), la hausse des dotations de péréquation et de soutien à l'investissement pourrait atténuer cette diminution. À noter que les collectivités guyanaises sont particulièrement vulnérables à toute variation des concours financiers de l'État, ces derniers constituant leur principale ressource d'investissement et de fonctionnement.

À côté de ses contributions financières, l'État joue également un rôle important d'accompagnateur dans la structuration de filières productives, la mise en place d'un dialogue multi-acteurs, et l'accompagnement d'entreprises en difficultés notamment.

L'État exerce ses compétences dans un contexte particulier caractérisé par des défis hors normes que traverse le territoire guyanais. Aussi, de nombreuses difficultés liées à la particularité du territoire guyanais se posent à l'État : le contrôle des frontières, l'éducation, la lutte contre les orpailleurs illégaux... Le contrôle aux frontières témoigne par exemple d'une position paradoxale, où le poste à la frontière avec le Suriname est basé à Iracoubo, bourg situé à 40 km du fleuve frontière.

### 1.2.2. L'Europe : un bailleur de fonds indispensable

Dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, la Guyane – dont le PIB par habitant est égal à 57 % de celui de l'UE – bénéficie de dotations de la Commission européenne de plus de 607,8 millions d'euros pour la période 2015-2020<sup>29</sup>, en augmentation de 25 % par rapport à l'ancien programme opérationnel de 2007-2013 (hors programme opérationnel Amazonie). La stratégie retenue pour cette période s'articule autour de deux enjeux majeurs :

- l'impulsion d'un développement économique endogène, compétitif et durable ;
- la promotion d'une cohésion sociale et territoriale par la réalisation d'infrastructures de base et d'équipements collectifs (accès à tous à l'eau potable, à la collecte des déchets, aux soins de santé, à l'éducation, à l'énergie, à la mobilité durable, etc.).

Ces financements se traduisent à la fois par des dotations d'investissement pour lesquels les fonds du contrat de plan État-région constituent la contrepartie nationale, mais aussi par des subventions de fonctionnement (formation, accompagnement, conseil). Le projet territorial retenu mettra l'accent sur le développement urbain durable de Saint-Laurent-du-Maroni, qui sera la ville la plus concernée par la croissance de la population et deviendra à l'horizon 2020 la première commune de Guyane en nombre d'habitants.

À côté de ces fonds régionaux, l'Europe agit également en faveur d'une coopération territoriale avec les pays frontaliers (Suriname, État de l'Amapa du Brésil) et transnationaux (Suriname, États de l'Amapa, du Para, de l'Amazonas du Brésil, et le Guyana) autour de projets de développement durable, d'échanges culturels et de renforcement d'attractivité (enveloppe de près de 19 millions d'euros).

28. Cf. la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 qui définit l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

29. FEDER, FSE, FEADER, IEJ (source : CPER 2015-2020).

Pour autant, il semblerait qu'au terme de ce nouveau programme opérationnel des besoins en infrastructures (routes, ponts, équipements universitaires, etc.) et en viabilisation primaire des terrains aménagés resteraient à couvrir, dans un contexte de rattrapage et de croissance démographique encore importante.

À noter que la gestion d'une partie des fonds européens a été transférée depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 aux conseils régionaux, qui deviennent autorités de gestion du Fonds européen de développement économique régional (FEDER), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et d'une partie du Fonds social européen (FSE). Depuis janvier 2016, cette compétence est ainsi exercée par la collectivité territoriale de Guyane.

### 1.2.3. Le rôle original du CNES

Le Centre national des études spatiales (CNES) est l'agence spatiale française chargée principalement de l'organisation et de la coordination des opérations de lancement de satellites. **Depuis 2000, au travers de la Mission Guyane, le CNES s'engage en faveur d'actions locales dans le cadre du développement économique et social de la Guyane.** Il a ainsi renouvelé ses conventions de partenariat pour la période 2014-2020 avec, d'une part, l'État et la région pour des opérations dans le domaine de l'emploi, de la formation et de la création d'entreprises et, d'autre part, les communes pour des actions de proximité (réhabilitation de maisons créoles à Cayenne, station d'épuration à Kourou, participation financière aux projets sportifs « Guyane, base avancée », etc.). Au total, ce sont 38,5 millions d'euros sur la période 2014-2020 que le CNES consacrerait au développement de la Guyane.

### 1.2.4. Des banques commerciales prudentes

Alors que la Caisse des dépôts et consignations (CDC) se concentre en Guyane principalement sur le secteur du logement social et, en l'absence de la Banque postale, sur le segment des prêts aux entreprises, les banques commerciales jouent un rôle clé dans le développement du tissu économique guyanais ; dans un environnement économique pourtant en demi-teinte, l'encours de crédit aux entreprises a évolué de +6,7 % en 2014. Malgré ce relatif dynamisme, plusieurs établissements mènent ou envisagent des réorganisations structurelles importantes, et la profession est régulièrement interpellée pour sa frilosité vis-à-vis des entreprises, en particulier des TPE.

### 1.2.5. Une offre de capital investissement en questionnement

Dans le domaine du capital investissement, seule Alyse Guyane propose depuis 2004 une offre de capital (fonds propres et de quasi fonds propres) aux TPE/PME de Guyane. La société de capital risque (SCR) Alyse Guyane et les fonds d'investissement guyanais (FIG, puis FIG II), gérés par la SCR, composaient les structures de cette offre régionale de capital risque, dont 35 sociétés ont bénéficié à fin 2014. **L'épuisement total des dotations d'Alyse Guyane et la liquidation en cours de son actionnaire majoritaire posent toutefois très sérieusement la question de la pérennité de cette structure, dans un contexte en forte évolution. Des alternatives tentent d'être mises en place, avec le soutien de l'AFD, via la création d'un FCPR régional Antilles Guyanes.** Mais ces initiatives tardent à aboutir en raison de la réticence des sociétés de gestion à aller dans ces géographies, compte tenu de l'étroitesse des marchés et de la faible taille des opérations au regard de celles qu'elles réalisent habituellement.

# 2

---

## Bilan des activités passées

---

# 2

## Bilan des activités passées

L'activité de l'AFD en Guyane a connu une progression importante en termes de volume passant d'un total d'autorisation de près de 58 millions d'euros en 2010 à 110 millions d'euros en 2013, soit une progression de près de 90 %. En 2014, le niveau d'engagement revient au niveau de 2012. 2013 était en effet une année exceptionnelle, en raison de deux gros prêts auprès de l'hôpital et de la ville de Saint-Laurent-du-Maroni. Le montant moyen des prêts reste relativement stable autour de 4 millions d'euros sur la période 2010-2014, à l'exception de 2012

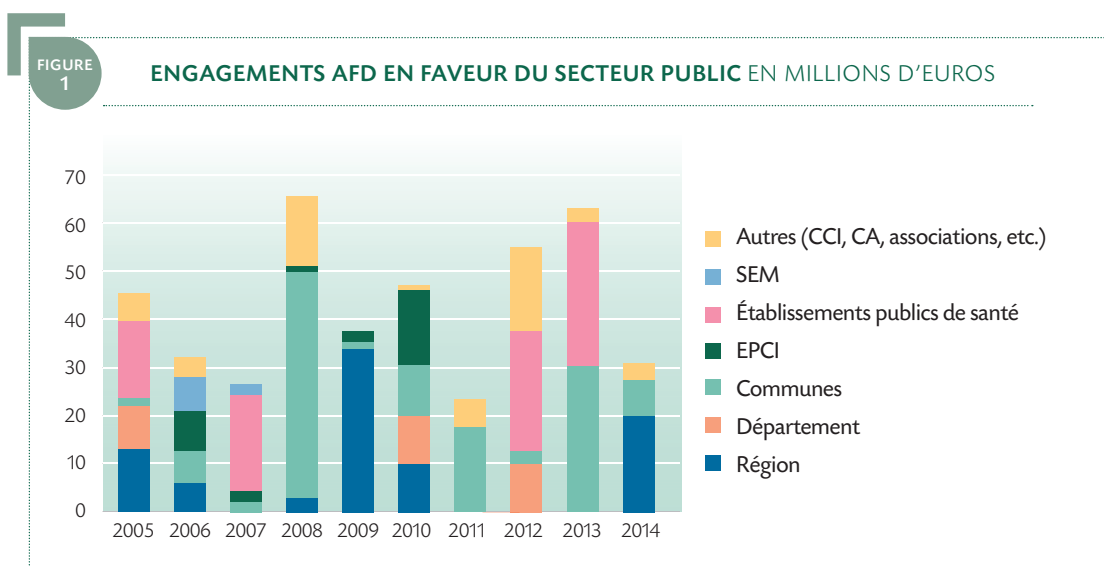
(6,9 millions d'euros). En 2015, les engagements se sont élevés à un total de 94 millions d'euros dont 59,2 millions d'euros pour le secteur public, dont 8,5 millions d'euros en prêt pour le compte de l'État, et 34,8 millions d'euros pour le secteur privé, essentiellement pour le compte de Bpifrance. De plus, l'AFD a participé à hauteur de 20,4 millions d'euros à l'augmentation du capital de la SIGUY (dont 3,4 millions d'euros pour compte propre et 17 millions d'euros pour le compte de l'État).

### 2.1. | Un rôle central et croissant dans le financement des acteurs publics locaux malgré leur fragilité croissante

Les principaux acteurs du financement du secteur public guyanais ont toujours été l'AFD et la CDC. Les banques commerciales sont peu présentes sur ce segment du marché. Cette situation fait de l'Agence un interlocuteur privilégié (voire, dans de nombreux cas, unique) des élus et des directeurs d'établissement public pour répondre aux besoins

de financement des investissements. En 2014, l'AFD a octroyé des prêts à hauteur de 31 millions d'euros au secteur public pour un recours à l'emprunt des collectivités locales et établissements publics d'un peu moins de 50 millions d'euros. **Sa part représente donc près de deux tiers du montant des prêts octroyés en 2014.**

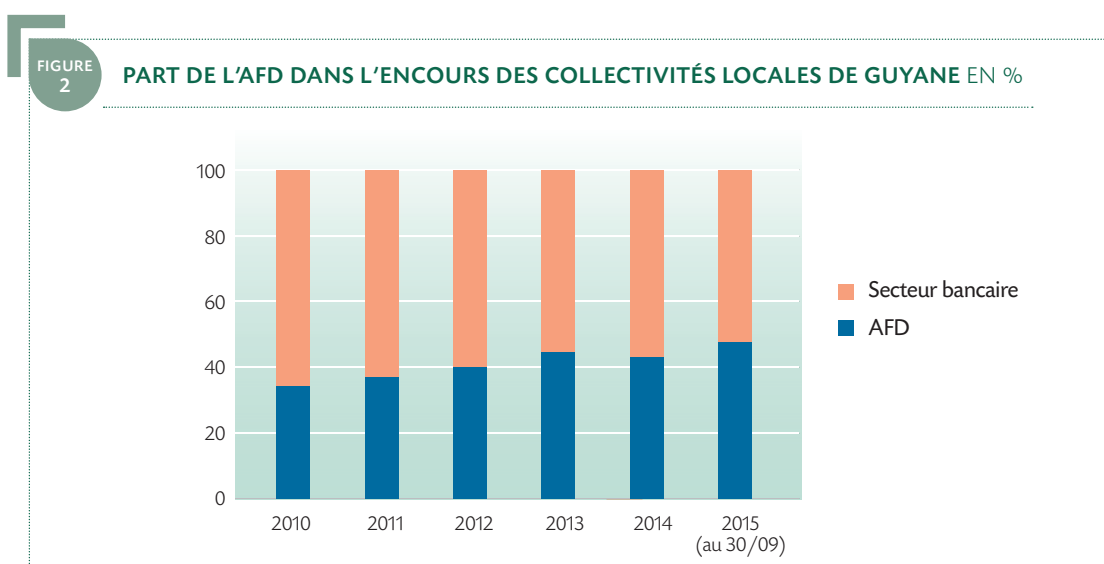




**2.1.1. Un rôle incontournable et croissant dans le financement des collectivités locales**

Depuis 2005, l'AFD a financé 20 des 22 communes guyanaises<sup>30</sup>, les deux grandes collectivités (région et département) et trois des quatre communautés de communes. Son exposition s'élève fin septembre 2015 à 181 millions d'euros et l'engagement annuel moyen est de 27 millions d'euros avec des variations fortes d'une année sur l'autre dues à un nombre limité de contreparties ayant la taille nécessaire à des prêts d'envergure (la région essentiellement).

L'AFD a toujours été un acteur incontournable du financement et de l'accompagnement des collectivités locales guyanaises, mais sa présence s'est encore renforcée ces dernières années passant de 34 % de l'encours des collectivités guyanaises en 2010 à 46 % au 30 juin 2015. **Les prêts majoritairement en financement budgétaire** ont permis de financer des infrastructures de base dans des domaines essentiels comme l'éducation, les routes, la gestion des déchets, ou encore l'eau et l'assainissement.



30. Exceptées Roura et Saint-Élie.

À côté de cette activité de prêts classiques, l'activité passée de l'AFD s'est inscrite dans un contexte de crise de solvabilité d'un nombre important de collectivités. L'AFD a été sollicitée par le ministère des Outre-mer (MOM) pour mettre en place selon une approche partenariale avec les services de la préfecture et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) un programme de restructuration financière et d'appui-conseil auprès des collectivités les plus en difficultés. Entre 2008 et 2013, ce sont ainsi neuf communes qui se sont engagées, à travers la signature d'un protocole de redressement financier signé avec le préfet, à redresser de façon pérenne la situation de leurs finances locales. Dans ce cadre, l'AFD a octroyé à titre dérogatoire et exceptionnel neuf prêts de restructuration, représentant un volume total de 67,43 millions d'euros<sup>31</sup>. En parallèle, le MOM a confié à l'AFD la gestion d'une enveloppe de 2 millions d'euros dédiée à des activités d'appui-conseil, qui ont été réparties autour de quatre volets :

- une mission d'assistance en finances, comptabilité et gestion des services publics auprès d'une dizaine de communes de Guyane ;
- une opération de recensement fiscal ;
- la formation et le renforcement des capacités (CNFPT et CEFEB, l'université d'entreprise de l'AFD) ;
- l'appui au conseil départemental et au conseil régional pour la réalisation d'une analyse financière prospective de la collectivité unique.

Le bilan de cette démarche de restructuration s'avère contrasté. Si le dispositif a parfois permis un assainissement de la situation financière des collectivités accompagnées, via notamment l'amélioration de la mobilisation des recettes fiscales<sup>32</sup>, cette dynamique n'a pas toujours été pérenne, certaines dérives financières se faisant à nouveau jour au terme de la phase de redressement ou en phase pré-électorale. Par ailleurs, à l'issue de cette période de restructuration, les collectivités bénéficiaires se trouvent désormais avec un niveau d'endettement long terme qu'elles n'avaient pas avant la restructuration.

### 2.1.2. Un rôle déterminant dans le financement des grands projets publics structurants, mais aussi auprès du tissu associatif local

L'AFD est un partenaire important du financement des grands projets publics structurants pour la Guyane. La santé occupe à ce titre une place centrale avec la contribution au financement de la réhabilitation de l'hôpital de Cayenne pour 25 millions d'euros et à la construction du nouvel hôpital de l'ouest guyanais pour 30 millions d'euros. L'AFD a également préfinancé des subventions européennes pour la réhabilitation des quais du grand port maritime, a octroyé un prêt long terme bonifié pour l'aménagement de l'éco-quartier Vidal à Rémire-Montjoly et a contribué au financement de la construction d'une usine de captage d'eau potable sur le fleuve Kourou.

Dans le secteur du logement social, l'AFD intervient notamment via des participations pour son compte propre (SIGUY) et pour le compte de l'État (SIGUY et SIMKO), mais également à travers des financements. La contribution de l'AFD au plan de redressement de la SIGUY en 2015 témoigne du rôle incontournable de l'AFD dans ce secteur vital pour le territoire.

Par ailleurs, l'intervention de l'AFD dans le secteur médico-social s'est inscrite en progression depuis 2012 avec notamment une demande croissante émanant du tissu associatif du secteur médico-social (octroi de deux prêts pour la construction d'un institut médico-éducatif en 2012 et 2014 et plusieurs projets prévus en 2015 et 2016). Cette dynamique d'appui enclenchée auprès d'acteurs privés (notamment non lucratifs) s'inscrivant dans le cadre de politique publique pourra être approfondie avec un rôle accru d'appui technique plus micro-opérationnel (renforcement de capacités pour du « montage portage de projet »).

31. Il s'agit des collectivités suivantes : Kourou, Cayenne, Matoury, Mana, Montsinéry-Tonnégrande, Iracoubo, Papaïchton, Awala-Yalimapo et Saint-Laurent-du-Maroni.

32. Liée en partie à un meilleur recensement des bases fiscales (en lien avec une amélioration du cadastrage, photos satellite, enquêteurs sur le terrain) mais également, de manière plus mécanique, à la croissance démographique.

## 2.2. | Un rôle naissant et attendu dans l'appui aux politiques publiques et aux réflexions stratégiques

L'Agence a renforcé ces dernières années son rôle d'appui et de conseil auprès des acteurs publics guyanais et a contribué à la réflexion stratégique sur les enjeux du territoire et les réponses à y apporter. À ce titre, l'AFD a participé à différentes études stratégiques et opérationnelles portant notamment sur :

- les enjeux liés à l'impact de la croissance démographique en termes d'aménagement urbain et d'offre de santé et médico-sociale ;
- la conception d'un projet pilote en matière d'alimentation en eau potable de villages isolés ;
- les complémentarités économiques et les opportunités pour Saint-Laurent-du-Maroni avec le Suriname voisin ;
- l'analyse financière devenue une référence sur la prospective financière de la future collectivité unique de Guyane.

L'AFD devrait également être associée aux travaux prospectifs lancés fin 2015 par les Ateliers de Cergy à la demande du maire de Saint-Laurent pour aider les acteurs locaux à imaginer la ville en 2050, notamment en analysant les complémentarités et les concurrences avec l'est surinamais.

Différents partenariats ont été mis en place dans les domaines de la santé (avec l'agence régionale de santé – ARS – en 2013), de la formation professionnelle (avec l'École de gestion et de commerce – EGC) et de l'entrepreneuriat féminin (Guyane pionnière). Un accord cadre multisectoriel a également été signé avec la région.

## 2.3. | Un rôle essentiel mais parfois complexe dans le financement du secteur privé en prêts direct et en fonds propres

Un axe majeur d'intervention de l'AFD en faveur du secteur privé est le prêt direct, à maturité longue, destiné aux projets d'investissement locaux de relativement grande taille et possédant un aspect structurant pour le territoire. Cet outil permet de financer des projets à forte visibilité qui ne pourraient pas avoir le soutien des banques traditionnelles (secteur jugé trop risqué par les banques commerciales, prêts demandés dépassant le niveau

de délégation locale des banques partenaires, ou de maturité trop longue). Outil en cofinancement, il permet par ailleurs de maintenir des liens privilégiés, en partage de risque, avec les acteurs bancaires de la place. 2015 a vu un décalage dans le temps de deux projets d'envergure (tourisme et énergie renouvelable), tout en permettant une prospection importante et l'identification de plusieurs autres projets prometteurs.

---

## 2.4. | Un rôle limité mais une présence certaine sur les sujets régionaux

---

L'AFD dispose d'une stratégie de coopération régionale, validée en 2012, spécifique au plateau des Guyanes. Elle identifie trois dynamiques qu'elle souhaite appuyer :

- **favoriser les échanges économiques comme vecteur de développement conjoint ;**
- **promouvoir les biens publics mondiaux à l'échelle du plateau des Guyanes ;**
- **intégrer une déclinaison ultramarine spécifique dans la promotion de l'influence française.**

En raison de la difficulté à financer ce type d'initiatives en prêt, principal outil de l'AFD dans les outre-mer, les réalisations effectives restent peu nombreuses.

Quelques opérations peuvent toutefois être mises en avant. En matière d'environnement, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) intervient sur des projets de gestion durable des forêts : avec le projet Plate-forme technique régionale de développement de REDD+ sur le plateau des Guyanes (1 million d'euros), ou encore un projet de conservation dans l'État de l'Amapá (1,6 million d'euros).

En matière de santé, l'AFD est à l'initiative de coopérations entre le Suriname et la Guyane, *via* le financement

d'infrastructures de santé (hôpital d'Albina, hôpital de Saint-Laurent-du-Maroni) et son rôle de facilitateur entre les acteurs de la santé de chaque côté du Maroni. Le financement d'une étude sur les « Migrations et soins en Guyane » a permis d'objectiver les débats concernant les déterminants des flux migratoires. Dans le cadre de ces financements en faveur du Suriname, l'AFD a développé dans son programme santé un volet spécifique coopération Suriname/Guyane qui permet d'animer une large partie du dialogue santé institutionnel entre les deux territoires.

Sur les enjeux liés à la pêche, un travail est en cours, mené par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) sur financement de l'AFD, sur les ressources halieutiques partagées du plateau des Guyanes ainsi que du panache de l'Amazone.

En matière numérique, l'AFD a participé au financement d'un projet privé d'interconnexion numérique par fibre optique reliant la Guyane au Brésil (prêt de 1,2 million d'euros).

Enfin, elle a mobilisé les outils de soutien à l'export de Bpifrance pour accompagner quelques projets internationaux d'entreprises guyanaises.

---

Stratégie d'intervention  
de l'AFD en Guyane  
pour la période 2016-2020

---

# 3

## Stratégie d'intervention de l'AFD en Guyane pour la période 2016-2020

Le cadre d'intervention régional (CIR) de l'AFD dans les outre-mer, validé en 2014, a défini trois finalités de développement que l'Agence ambitionne d'appuyer dans les prochaines années :

- favoriser une dynamique de rattrapage ;
- définir un nouveau modèle économique ;
- protéger et valoriser le capital naturel.

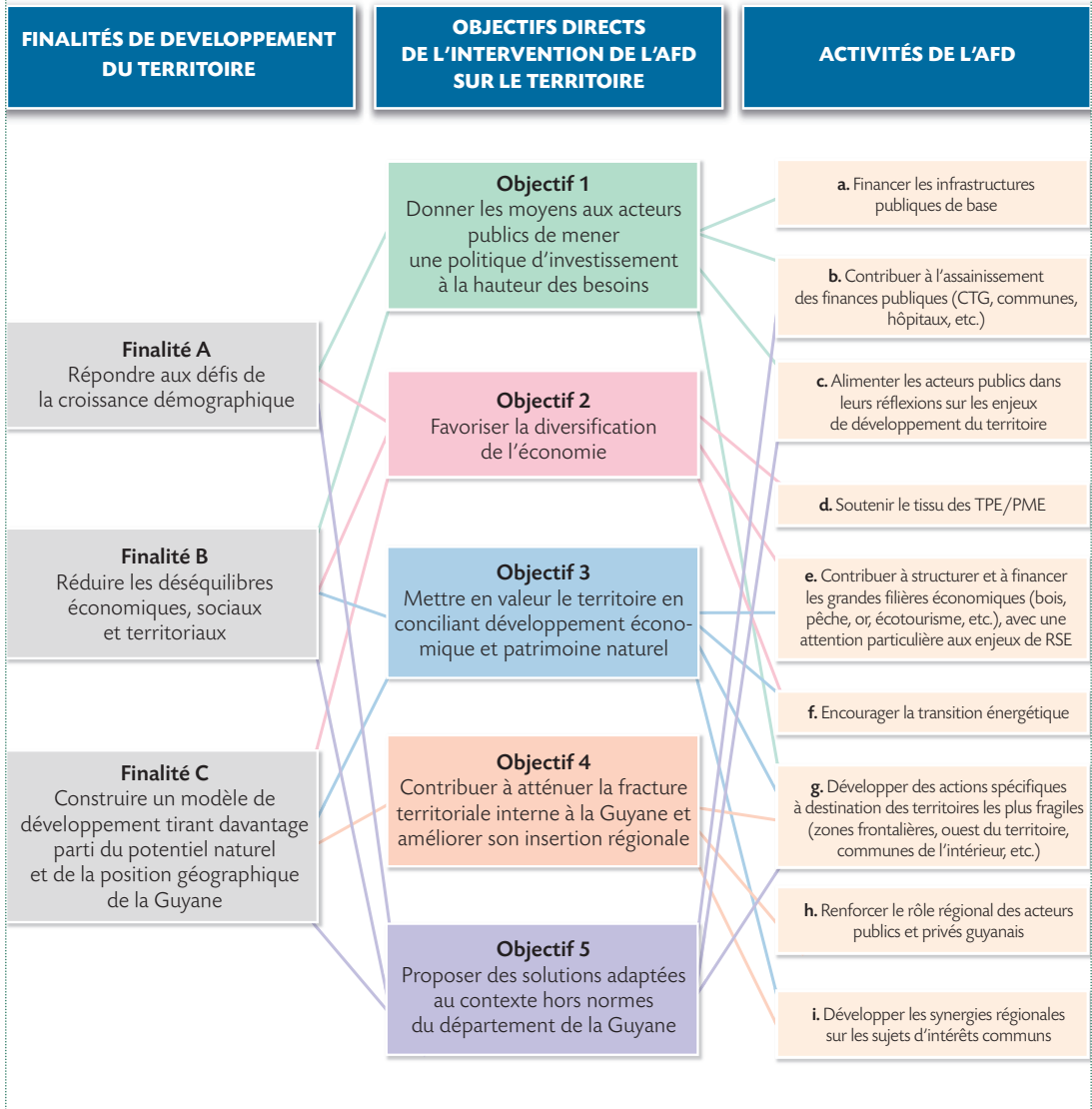
Afin d'accompagner cette trajectoire de développement, l'AFD s'est fixée **quatre objectifs prioritaires** :

- soutenir les politiques publiques en faveur de la cohésion sociale et de l'environnement ;
- renforcer le secteur privé pour créer de l'emploi et de la valeur ajoutée localement ;
- améliorer l'aménagement urbain et l'habitat ;
- encourager l'intégration régionale.

Cette feuille de route constitue le cadre général de l'intervention de l'agence de Cayenne pour les années à venir, cadre général que l'agence propose de décliner au niveau local en l'adaptant aux spécificités des enjeux de développement guyanais.

FIGURE 3

SCHÉMA LOGIQUE



### 3.1. | Finalités de développement du territoire et objectifs de l'action de l'AFD en Guyane

Aujourd'hui largement documenté, le phénomène démographique guyanais constitue le principal défi pour l'avenir de ce département : comment apporter à une population en forte croissance l'ensemble des infrastructures, des services ainsi que l'activité économique à la mesure de ses besoins ? **Répondre aux défis de la croissance démographique constitue donc le premier enjeu du territoire par rapport auquel l'AFD doit se positionner.**

Les déséquilibres persistants peinent à être réduits. Inégalités économiques, fractures territoriales, exclusion sociale sont des phénomènes qui fragilisent considérablement la société et l'économie guyanaises. L'urgence à **résorber ces déséquilibres** est forte. **C'est le deuxième enjeu de développement guyanais que l'AFD entend accompagner dans les prochaines années.**

La spécificité guyanaise tient également à ses potentialités importantes mais difficiles à valoriser. Son positionnement géographique au sein du plateau des Guyanes, de la zone amazonienne, de la zone caribéenne ouvre un horizon que la Guyane peine à investir mais qui demeure un atout certain. De la même manière, forêts, ressources minières, biodiversité, ressources marines, climat sont autant de particularités du territoire qui sont faiblement mises en valeur mais qui constituent des « gisements » de développement encore à exploiter. **Dans les prochaines années, l'AFD s'attachera à soutenir les dynamiques locales qui auront pour finalité de davantage tirer parti de ces potentialités.**

Pour répondre à ces trois défis pour la Guyane, l'AFD se propose de poursuivre les cinq objectifs suivants.

#### 3.1.1. Donner les moyens aux acteurs publics de mener une politique d'investissement à la hauteur des besoins

Continuer à améliorer la couverture des besoins en infrastructures de base constitue la principale feuille de route des acteurs publics en Guyane. L'enjeu est de pouvoir investir dans tous les équipements prioritaires afin de garantir un accès aux services de base pour le plus grand nombre. Toutefois, cet objectif est largement mis à mal dans un contexte de dégradation marquée des marges de manœuvre financières des administrations publiques. Plus encore, la mise en place de la collectivité territoriale unique constitue une importante innovation institutionnelle qui ne pourra fonctionner à plein qu'au terme d'une montée en charge progressive. **Donner aux porteurs de projet publics la capacité d'agir en faveur du développement économique et social de la Guyane constitue un objectif central pour l'AFD dans les prochaines années.** Cela pourra passer par un accompagnement dans les réflexions stratégiques, par un soutien financier et un apport d'expertise pour contribuer à l'assainissement des finances publiques ainsi que par l'octroi de financements aux collectivités territoriales et aux établissements publics qui portent des projets d'investissement importants.

#### 3.1.2. Favoriser la diversification de l'économie

Caractérisée par un taux de chômage important (21,3 %) et un taux d'activité faible (53,4 %<sup>33</sup>), l'économie guyanaise est fortement dépendante d'une commande publique qui se trouve actuellement à l'arrêt. En 2014, si la croissance économique a enregistré +4 %, elle a été très majoritairement tirée par une activité spatiale exceptionnelle se traduisant par d'importants échanges extérieurs<sup>34</sup>. Loin

33. Enquête emploi DOM, Insee, chiffre 2013.

34. Comptes économiques de la Guyane en 2014, n° 26.



d'être le reflet d'une économie en expansion, ces chiffres pointent la fragilité de l'économie guyanaise qui peine à apporter de nouveaux leviers de croissance à une population en nette augmentation. **Diversifier l'économie**, par l'accompagnement des initiatives économiques, en particulier dans des filières encore à développer, **constitue donc un impératif que l'AFD ambitionne d'appuyer dans les prochaines années.**

### 3.1.3. Mettre en valeur le territoire en conciliant développement économique et patrimoine naturel

Les ressources naturelles constituent une spécificité guyanaise forte, aussi fragile que prometteuse (forêt primaire, ressources minières, biodiversité exceptionnelle, ressources halieutiques, etc.). Aujourd'hui, la dynamique de préservation de ce patrimoine a été largement enclenchée, portée par différentes structures publiques (Parc amazonien<sup>35</sup>, ONF, etc.) ou associatives. La valorisation de ce patrimoine est en revanche insuffisante ou mal maîtrisée (hésitation sur la mise en place d'une filière aurifère structurée, une filière halieutique mal structurée, une agriculture en retrait, des innovations basées sur le patrimoine naturel limitées). **La stratégie de l'AFD en Guyane dans les prochaines années est de contribuer à une meilleure conciliation des enjeux liés au développement économique et au patrimoine naturel**, afin d'accompagner les acteurs guyanais dans la recherche d'une équation économique et environnementale porteuse pour le territoire.

### 3.1.4. Contribuer à atténuer la fracture territoriale interne à la Guyane et améliorer son insertion régionale

La Guyane souffre de multiples phénomènes d'enclavement. Éloignement et faibles interconnexions par rapport à la métropole constituent le premier phénomène prégnant. Le caractère limité des relations formelles et des infra-

structures partagées avec les pays voisins est le deuxième facteur d'isolement, tandis que le territoire guyanais lui-même est fortement marqué par des discontinuités qui pénalisent les zones les plus enclavées. **L'AFD s'attachera à appuyer les initiatives qui permettront aux acteurs guyanais de mieux appréhender ces caractéristiques territoriales en contribuant à atténuer la fracture territoriale interne et à améliorer l'insertion régionale** (amélioration des infrastructures portuaires, télémédecine, etc.). L'appui à la mise en œuvre du projet de transport collectif en site propre porté par la communauté d'agglomération du Centre Littoral ou encore le projet de modernisation du port de Dégrad-des-Cannes s'inscriront dans cette démarche.

### 3.1.5. Proposer des solutions adaptées au contexte hors normes du département de la Guyane

L'AFD s'attachera dans ses objectifs à **accompagner les acteurs guyanais dans leur recherche de solutions adaptées aux défis hors normes auxquels ils doivent faire face**. Cet objectif se traduira par de l'appui-conseil apporté sur des problématiques de développement. Des solutions innovantes réalisées dans des géographies aux problématiques similaires observées dans les autres pays d'intervention de l'AFD pourront être mises à profit pour accompagner le développement spécifique de la Guyane.

L'AFD pourrait participer aux éléments de réflexion en cours. Par exemple, dans le domaine de la santé, on observe la mise en place de dispositifs d'adaptation déjà validés (dérogation autorisant sur le territoire français l'exercice de personnel médical à diplôme non européen, mise en place de centres de santé) ou en cours de réflexion (mise en place de centres d'hébergement amont/aval des hôpitaux à destination des populations éloignées des villes capitales).

35. 3,4 millions d'hectares, dans le centre et le sud de la Guyane, constitués d'une zone de cœur de 2 millions d'hectares et d'une zone de libre adhésion de 1,4 million d'hectares.

## 3.2. | Les activités proposées pour la période 2016-2020

### 3.2.1. Financer les infrastructures publiques de base

L'offre de financement du secteur public guyanais est insuffisante et l'AFD apparaît dans de nombreux cas comme la seule institution financière en mesure de prêter à certaines collectivités ou certains établissements publics. **L'agence de Cayenne soutiendra l'ensemble des acteurs publics locaux : collectivités locales, établissements publics de santé, EPCI, SEM, chambre consulaire, et même des associations œuvrant dans le domaine du médico-social.** Elle accompagnera la collectivité territoriale de Guyane dès sa création et restera disponible pour participer à la mise en œuvre du Pacte d'avenir.

Les outils de l'AFD mis à disposition des bénéficiaires seront :

- pour les projets de long terme, des prêts bonifiés ou non seront proposés avec des maturités allant jusqu'à 20 ans ou exceptionnellement 25 ans ;
- pour les opérations de court terme, des prêts de pré-financement des subventions de l'État ou de l'Union européenne, indispensables à la fluidité des paiements des contreparties bénéficiaires<sup>36</sup>, continueront à être proposés. La nette augmentation du nombre et du volume de pré-financements de subventions accordées ou prévues en 2015 laisse présager une montée en puissance importante de cet instrument au cours des années à venir.

### 3.2.2. Contribuer à l'assainissement des finances publiques locales

L'intervention de l'AFD au sein du dispositif de restructuration de 2008-2013 s'est inscrite dans un cadre dérogatoire et exceptionnel. Or, la nouvelle dégradation financière de la majorité des collectivités locales et de certains établissements publics de Guyane constatée depuis 2013 laisse poindre une nouvelle crise de solvabilité. L'année 2015

était déjà marquée par la contribution de l'AFD à deux plans de redressement (SIGUY, chambre d'agriculture). **Dans ce contexte de nouveau dégradé, l'AFD reste disposée à participer à la mise en œuvre d'un éventuel nouveau dispositif de redressement qui serait décidé par l'État.**

Pour les contreparties présentant seulement une détérioration conjoncturelle de leurs équilibres financiers, l'AFD poursuivra son intervention *via* un dialogue renforcé permettant une prévention de la dégradation (lettre d'engagement ou convention d'objectifs).

Les activités de conseils et de renforcement de capacités se poursuivront *via* notamment les formations menées par le CEFEB en partenariat avec le CNFPT. De même, l'AFD pourra dans certains cas accompagner les institutions publiques locales dans la réflexion et la mise en place de diverses expertises (aménagement, transport, AEP, assainissement, etc.).

### 3.2.3. Alimenter les acteurs publics dans leurs réflexions sur les enjeux de développement du territoire

L'AFD continuera d'alimenter la réflexion stratégique sur les enjeux de développement du territoire guyanais et renforcera son rôle d'appui et de conseil auprès des différents acteurs. Ceci se traduira par la poursuite de sa participation à l'élaboration **sous forme partenariale** d'études stratégiques et opérationnelles, auprès des acteurs publics ou privés, et également dans le cadre du partenariat du CEROM. Une attention particulière sera apportée à la réflexion stratégique sur le développement de la zone ouest de la Guyane, en particulier sur le secteur de Saint-Laurent-du Maroni et de Mana. En outre, l'AFD pourrait entreprendre une étude économique et sociologique axée

36. Il s'agit désormais des collectivités territoriales, des EPCI, des établissements publics locaux, nationaux ou de santé, des entreprises publiques locales (SEM, SPL/SPLA), des sociétés à capitaux exclusivement publics, et des chambres consulaires.

sur le fleuve du Maroni afin de mieux identifier les déterminants qui président aux échanges à la fois au niveau des flux humains (liens patrimoniaux) que des flux de marchandises. Il pourrait également être envisagé de réaliser une étude économique sur les avantages comparatifs par filière pour favoriser un circuit court avec les pays voisins.

Des accords de partenariat seront signés avec différents acteurs, dont le Parc amazonien de Guyane, pouvant permettre de coordonner les interventions des deux institutions notamment dans les communes ayant signé la charte du parc.

#### 3.2.4. Soutenir le tissu des TPE/PME

L'AFD continuera à jouer son rôle d'accompagnement des entreprises du secteur privé guyanais, aux côtés des banques locales, à travers ses deux leviers d'intervention :

- **au travers de sa prestation de services pour le compte de Bpifrance**, en distribuant sa large palette d'outils financiers au profit des PME et TPE : en financement court terme (avances +, préfinancement de crédit d'impôt, etc.) ainsi qu'en garantissant le renforcement de trésorerie. L'AFD souhaite promouvoir en particulier le prêt développement territorial à destination des TPE, produit bien adapté – dans sa version sans accompagnement bancaire – aux besoins des petites entreprises guyanaises de création récente ;
- **en intervenant directement par le soutien des acteurs de la microfinance** (ADIE et Réseau Entreprendre) via une participation active aux réseaux et une activité de conseil mais aussi en finançant directement des investissements à moyen et long termes structurant pour la région.

Enfin, l'AFD appuiera le renforcement d'une offre de capital investissement à destination des entreprises en participant à la création d'un fonds commun de placement à risque (FCPR) régional Antilles Guyane.

#### 3.2.5. Contribuer à structurer et à financer les filières économiques, avec une attention particulière aux enjeux de RSE

Pour son compte propre, l'AFD participera par des prêts directs aux entreprises, aux grands projets structurants du territoire, et permettra ainsi notamment l'émergence de certains projets dans lesquels la présence de l'AFD peut apporter un élément de confort indispensable à l'entrée d'acteurs financiers locaux au tour de table. Les objectifs de l'AFD sont les suivants : le développement de filières d'expertise locales, la création d'emplois et la préservation de l'environnement.

Un accent particulier sera porté sur le soutien à la filière aurifère (mines d'or, usines de traitement), avec une attention particulière sur la mise en œuvre des meilleures pratiques environnementales et sociales, auprès des acteurs aurifères de premier plan, tout en réduisant l'emprise géographique de l'orpaillage illégal.

Cette approche en prêt sera complétée par de l'assistance technique ou des projets financés par le FFEM en appui à la filière, tant en Guyane que sur le plateau des Guyanes.

#### 3.2.6. Encourager la transition énergétique

En raison de la croissance démographique et de l'augmentation du taux d'équipement des ménages, les besoins en énergie sont amenés à fortement augmenter durant la prochaine décennie. À ce défi s'en ajoute un autre : celui de faire face à cet accroissement de la demande avec un mix se rapprochant du 100 % renouvelable (actuellement, 70 % de l'énergie produite est renouvelable, principalement hydro-électrique). Or les principaux moyens de production thermiques arrivent aujourd'hui à saturation et seront bientôt en fin de vie. Le barrage de Petit Saut ne pouvant assumer la production nécessaire, le recours aux énergies fossiles risque donc d'augmenter dans les prochaines années pour atteindre ainsi plus de 50 % de la production électrique annuelle en 2020.

**Le financement de la transition énergétique (biomasse, petit hydro-électrique, solaire) est donc un défi que l'AFD doit être prête à relever ces prochaines années.** Après un premier projet solaire financé, ainsi qu'un deuxième en cours de structuration dans le secteur de la biomasse, plusieurs autres projets sont à l'étude, en particulier dans le secteur de la biomasse. Ils devraient favoriser significativement la production d'électricité d'origine durable dans les cinq prochaines années, en phase avec les objectifs fixés dans la stratégie nationale de développement durable (lois Grenelle I et II et loi sur la transition énergétique pour la croissance verte de 2014).

### **3.2.7. Développer des actions spécifiques à destination des zones les plus fragiles**

Malgré l'immensité des besoins de financement globaux des acteurs guyanais publics et privés, l'AFD doit porter une **attention particulière à des problématiques spécifiques locales ou sectorielles**, relatives à des fragilités ou des enjeux stratégiques.

Tout d'abord, d'un point de vue géographique, l'AFD est une des rares institutions présentes en Guyane disposant d'une expérience étrangère et ultramarine. Elle est déjà sollicitée et renforcera sa présence dans l'élaboration des diagnostics et le montage de projets dans les zones frontalières, sur le Maroni ou l'Oyapock. Il pourra s'agir de projets intégrés ou localisés mais associant les enjeux transfrontaliers. L'appui-conseil aux communes isolées de l'intérieur sera étendu dans le cadre d'un partenariat avec le Parc amazonien de Guyane.

D'un point de vue thématique, l'AFD accompagnera davantage les acteurs qui appuient les catégories sociales les plus défavorisées ou stratégiques pour le dévelop-

pement de la Guyane (associations dans le domaine du handicap, des addictions, Guyane pionnières, ADIE, PACT, AIDES, Croix Rouge, etc.). L'AFD tentera de mieux connaître les défis spécifiques d'évolution des sociétés amérindiennes et bushinengués, pour une meilleure efficacité et adaptation de ses projets.

Il n'est pas envisagé de créer des outils d'intervention nouveaux mais d'affecter de manière prioritaire certains moyens financiers et humains disponibles sur ces enjeux par la concentration des études, des diagnostics, des partenariats, des actions de communication, d'éducation, des appuis-conseils par les services du siège. En cas de demandes de financements liées à ces différentes problématiques, l'AFD acceptera d'instruire des dossiers même lorsque les montants en jeu paraissent faibles.

L'étude pilote sur l'alimentation en eau potable de villages isolés situés dans la commune Mana, en cours de lancement au moment de la rédaction de ce document, sera une approche intéressante que l'AFD cherchera à approfondir et à répliquer dans d'autres communes, ou sur d'autres thématiques, voire dans d'autres géographies, si les résultats s'avèrent concluants.

### **3.2.8. Renforcer le rôle régional des acteurs publics et privés guyanais**

La Guyane est un territoire atypique dans son environnement géographique. Seul territoire non indépendant, marqué par un cadre légal et un modèle social européen, elle ne trouve pas naturellement un mode de relation harmonieux avec ses voisins du plateau des Guyanes et des Caraïbes. **Le défi pour les acteurs guyanais est de valoriser cette localisation, ces différences et cette interdépendance prégnante souvent perçues comme une menace sécuritaire, économique et sociale. L'AFD peut les aider à le relever.**

L'AFD cherchera à accompagner des acteurs publics et privés dans leur développement au niveau régional. Riche d'une expérience dans les pays étrangers et seule institution présente à la fois en Guyane et dans les pays voisins, l'AFD contribuera à analyser les modalités multiformes de l'interdépendance, à aider les acteurs guyanais à définir une stratégie cohérente et adaptée et à les accompagner dans leur mise en œuvre en participant à leur financement.

À ce titre, l'accord de partenariat avec la région, qui devrait être renouvelé avec la future collectivité territoriale de Guyane (CTG), inscrit cette coopération régionale comme un axe fort de l'action en commun des deux institutions. Il s'agira en amont de travailler ensemble sur l'identification des pistes stratégiques de coopération et ensuite de participer aux montages financiers susceptibles d'associer les ressources locales, les programmes européens et les financements de l'AFD.

Aux frontières, l'AFD poursuivra sa collaboration engagée depuis deux ans avec la commune de Saint-Laurent-du-Maroni autour de la réflexion sur les politiques urbaines et les schémas de développement économique en lien avec la proximité immédiate avec l'est surinamais. Elle répondra favorablement à la demande des acteurs publics de l'est guyanais pour préparer la transformation attendue par le développement des échanges permis par la prochaine ouverture du pont sur l'Oyapock.

L'AFD pourrait également faciliter le développement de l'expertise française hors des frontières dans le cadre d'initiatives partenariales avec le Parc amazonien ou l'Agence d'urbanisme de Guyane.

Ce double rôle d'apport d'idées et de financement se retrouvera également dans l'action de l'AFD en faveur du secteur privé. L'Agence accompagnera les entreprises

guyanaises dans leur découverte et leur déploiement vers de nouveaux marchés sur le plateau des Guyanes, grâce à une palette large d'outils de financement (prêt direct AFD, prêt export Bpifrance par exemple), en interaction notamment avec le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI). La forte implication de l'Agence sur le projet de liaison en fibre optique avec le Brésil a été, d'après les promoteurs eux-mêmes, une condition essentielle du dénouement favorable de l'opération.

### 3.2.9. Développer les synergies régionales sur les sujets d'intérêt commun

Au-delà du fractionnement juridique lié à l'histoire, le plateau des Guyanes et l'espace Caraïbes sont traversés par de nombreux sujets d'intérêt commun que l'AFD est bien placée pour promouvoir. **Ainsi, l'agence de Cayenne apportera une attention particulière à toute initiative régionale autour des biens publics régionaux ou même mondiaux (climat, biodiversité, santé/épidémies).**

En ce qui concerne les défis environnementaux, l'Agence assurera la représentation et la valorisation des projets du FFEM dans les projets en cours (gestion durable des forêts, REDD+) et en préparation (diffusion de bonnes pratiques dans le domaine de l'orpaillage, pollutions chimiques, etc.). C'est d'autant plus précieux que les ressources en don du FFEM permettent de financer des projets d'intérêt régional associant des acteurs auxquels l'AFD ne peut pas prêter à ce jour (Guyana, État de l'Amapa, etc.).

L'AFD suivra les initiatives en cours pour améliorer l'intégration des infrastructures des différents pays de la région que ce soit dans le domaine des transports (pont, ferry, etc.), de l'énergie (ARCO Norte), des télécommunications (notamment Guyacom), de la gestion de la ressource en eau ou des pratiques urbaines pour la ville amazonienne durable.

L'AFD dispose d'une expérience et d'une légitimité particulière dans le domaine de la santé car elle finance des projets des deux côtés du Maroni, dont un projet en cours au Suriname qui intègre un volet spécifique de coopération en santé avec la Guyane. Elle pourra faciliter les rapprochements entre les acteurs et agir sur l'agenda des rencontres.

En relation avec les services de la préfecture et l'ambassadeur de coopération régionale Antilles Guyane, l'Agence continuera à participer à la préparation et assistera aux différents événements associant les pays limitrophes et les autres départements français d'Amérique (conseils du fleuve, commission mixte, conférences de coopération régionale, etc.).

**GLOSSAIRE**

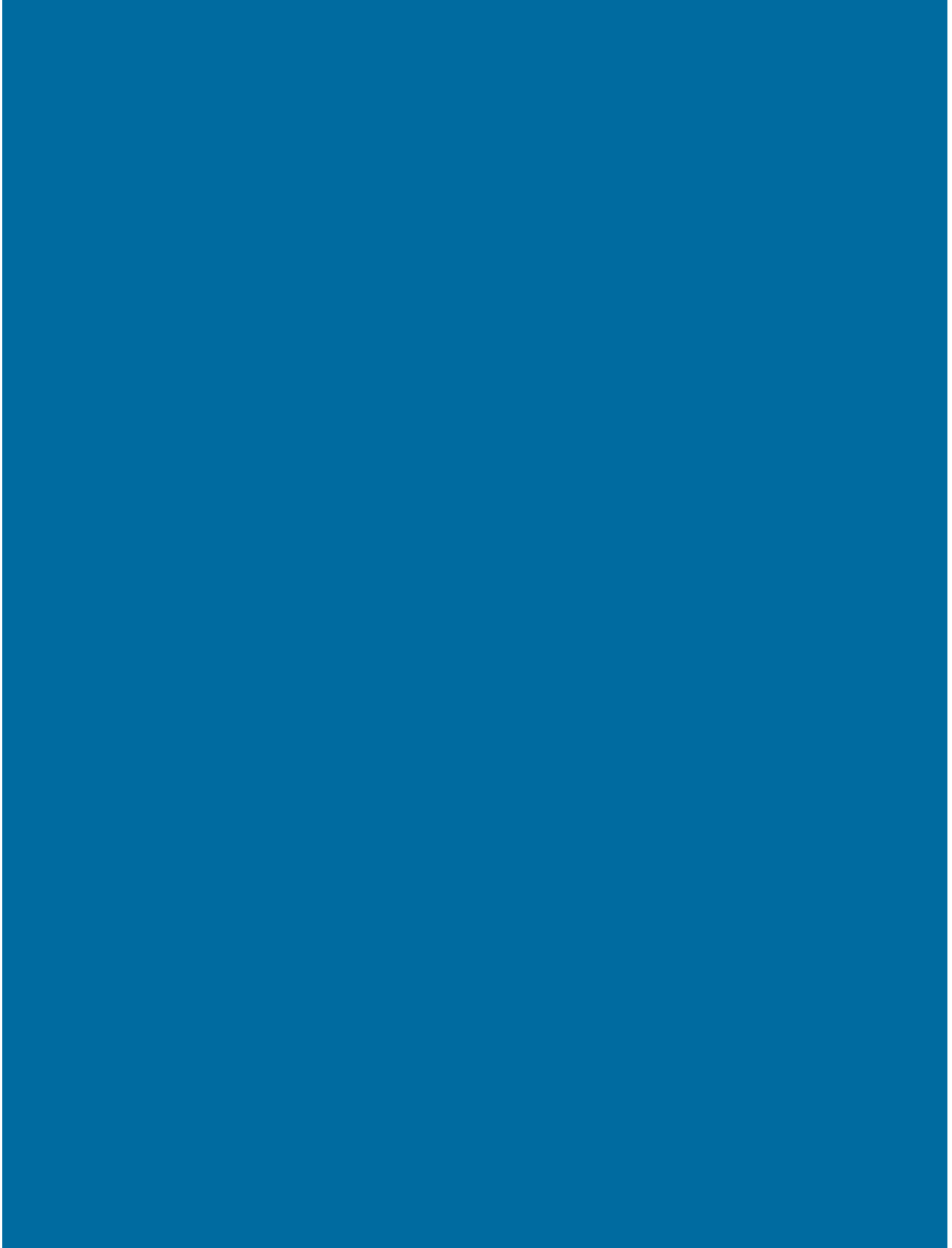
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>Bpifrance</b>	Banque publique d'investissement
<b>CDC</b>	Caisse des dépôts et consignations
<b>CEFEB</b>	Centre d'études financières, économiques et bancaires
<b>CEROM</b>	Comptes économiques rapides pour l'outre-mer
<b>CHAR</b>	Centre hospitalier Andrée-Rosemon
<b>CHOG</b>	Centre hospitalier de l'ouest guyanais
<b>CNFPT</b>	Centre national de la fonction publique territoriale
<b>COPERMO</b>	Comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers
<b>CNES</b>	Centre national des études spatiales
<b>CPER</b>	Contrat de plan État-région
<b>CTG</b>	Collectivité territoriale de Guyane
<b>DCOM</b>	Département et collectivité d'outre-mer
<b>DGF</b>	Dotation globale de fonctionnement
<b>DROM</b>	Département et région d'outre-mer
<b>FCPR</b>	Fonds commun de placement à risque
<b>FEADER</b>	Fonds européen agricole pour le développement rural
<b>FEDER</b>	Fonds européen de développement régional
<b>FIG</b>	Fonds d'investissement guyanais
<b>FFEM</b>	Fonds français pour l'environnement mondial
<b>FRAFU</b>	Fonds régional d'aménagement foncier et urbain
<b>FSE</b>	Fonds social européen
<b>IDH</b>	Indicateur de développement humain
<b>IEDOM</b>	Institut d'émission des départements d'outre-mer
<b>IEJ</b>	Initiative européenne pour la jeunesse
<b>Ined</b>	Institut national d'études démographiques
<b>Insee</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>MOM</b>	Ministère des Outre-mer
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>RUP</b>	Région ultrapériphérique
<b>SCR</b>	Société de capital risque
<b>SIGUY</b>	Société immobilière de la Guyane
<b>SIMKO</b>	Société immobilière de Kourou
<b>TPE</b>	Très petites entreprise
<b>ZEE</b>	Zone économique exclusive











Agence Française de Développement (AFD)  
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12  
France  
Tél. : + 33 1 53 44 31 31

Agence Française de Développement  
Route de Baduel - Lotissement Héliconias  
CS 71122  
Tél. : (243) 99 86 82 598  
afdkinshasa@afd.fr

<http://rdc.afd.fr>



développeur d'avenirs durables