

INTRODUCTION

Véritable outil de développement local, les fonds structurels européens restent encore méconnus du grand public. Pourtant, l'intervention européenne en matière de financement est une pratique de plus en plus répandue dans nos Régions. En effet, l'aide pour la création d'entreprise dans un secteur en difficulté, la restructuration de quartiers « sensibles », la création d'infrastructures peuvent passer par le concours financier de l'Europe.

La résorption des disparités régionales au sein de l'Union européenne constitue, sans conteste, un défi majeur pour la Communauté européenne. Si durant les quinze premières années de la construction européenne les États membres jouissaient d'une relative convergence (notamment en termes de produit intérieur brut par habitant – PIB/hab.), la crise qui s'amorce en 1974 et les premiers élargissements à la Grande-Bretagne, à l'Irlande et au Danemark en 1973 renversent la situation. Face aux enjeux à venir, l'image d'une Europe pourvoyeuse de fonds risque donc de changer.

L'étude des fonds structurels européens à travers l'objectif 1 peut révéler un certain nombre de dysfonctionnements quant à la réalisation des objectifs de cohésion tant prônée par la Commission. L'objectif 1, a pour but d'aider les Régions en retard de développement par le biais d'ajustements structurels. Pour cela, les fonds structurels sont les principaux instruments indispensables à la politique régionale communautaire. Ils doivent financer des actions visant à accroître la cohésion économique et sociale entre les pays de l'Union européenne. Dans un contexte de mondialisation croissante plus favorable aux égoïsmes nationaux et régionaux qu'à la solidarité et à la coopération, l'Union européenne doit pour survivre maintenir ses objectifs sans sacrifier son modèle social et sa cohésion.

L'Europe dénombre au total sept Régions d'outre-mer qui sont inscrites dans l'objectif 1. La France en possède quatre (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion), à elle seule. Ces Régions françaises représentent une population totale de 1,6 million d'habitants. Départements français d'outre-mer depuis 1946, ils reçoivent le même traitement dans le cadre européen que les autres collectivités territoriales métropolitaines. Le statut particulier de ces Régions d'outre-mer est inscrit désormais dans les textes sous le nom de Régions ultrapériphériques. Outre l'adaptation de certaines règles liées à leurs situations spécifiques, les Régions ultrapériphériques appliquent le droit communautaire, la libre circulation des personnes et des marchandises, et participent aux politiques communautaires dans tous les domaines. Mais cette

reconnaissance au niveau européen ne s'est pas faite de façon naturelle, puisque les Régions situées hors des frontières naturelles de l'Europe ont dû faire valoir leur droit à la différence afin de bénéficier d'une politique de rattrapage adaptée à leurs spécificités, droit qu'a reconnu d'ailleurs la Commission.

Parmi ces Régions ultrapériphériques, le cas de la Guyane semble être original puisqu'elle est la seule Région qui soit rattachée à un continent, alors que les autres dénoncent l'insularité comme étant un frein au développement économique. Bien que faisant partie du continent sud-américain, elle a, par bien des aspects, les mêmes contraintes liées à son éloignement par rapport à la zone géographique européenne. La Guyane souffre d'un retard de développement dû à son manque de débouchés sur le marché local. Le paradoxe est que sa population compte à peine 157 274 habitants alors que ses atouts sont considérables.

Les sommes allouées au titre du soutien au développement de cette Région sont très importantes si l'on rapporte ces chiffres au nombre d'habitants. Alors doit-on considérer l'Europe comme une chance pour le développement durable de ce département ou bien ces mesures ne font-elles qu'entretenir une économie artificielle alimentée par les fonds structurels ?

Les fonds structurels représentent une part importante du budget communautaire, ce qui est un signe fort de sa volonté affichée de réduire les écarts existant entre les différentes Régions européennes. Les Régions ultrapériphériques qui sont clairement identifiées aujourd'hui doivent jouer la carte de l'ouverture vers les régions dites métropolitaines.

« Le nom de Cayenne, ne réveille que des idées sinistres et des souvenirs de désastres. Ce nom suffirait à lui seul pour faire rejeter sans examen tous les projets que l'on pourrait présenter », écrivait en 1843 Ternaux Compans. Alors, pour conjurer le mauvais sort, les élus locaux ont mis en place une politique de grands chantiers nécessitant une mobilisation importante de capitaux provenant essentiellement des fonds structurels. Pour sa politique régionale, l'Europe dispose du deuxième poste budgétaire communautaire avec 195 milliards d'euros pour l'agenda 2000-2006 ; à ce titre, la Guyane disposera de 370 millions d'euros pour mener à bien la politique qu'elle aura elle-même définie. La mise en place des fonds structurels passe par la rédaction d'un Document unique de programmation (DOCUP), qui est l'occasion de faire des choix stratégiques afin de ne pas refaire les erreurs du passé. Ce document mobilise toutes les forces vives de la Région ainsi que les services de l'État qui joue le rôle d'animateur et de relais entre Cayenne, Paris et Bruxelles.

Avant de se lancer dans la gestion des fonds structurels, il est important de maîtriser les différentes notions de bases afin de comprendre les procédures d'attribution et leurs contreparties souvent sources de blocage au niveau de l'élaboration d'un projet. En effet, un grand nombre de décideurs publics abordant l'univers de la négociation européenne sont pris au dépourvu. Car

les règles y sont fort éloignées de celles de l'administration française. Même si la réalité juridique reste fondamentale, il faut prendre en compte la diversité culturelle ainsi que d'innombrables conventions non écrites qui touchent au langage et aux comportements. Il est donc indispensable de mettre en relief les principaux acteurs, afin de rappeler les rites qui scandent la négociation.

Quand on parle de fonds structurels en Région, les acteurs font autant référence au DOCUP qu'au Contrat de plan État-Région (CPER), mais il est difficile de traiter de ces deux aspects dans le seul cadre de cet ouvrage. Sans l'écarter complètement, il faut rappeler que le CPER est financé à hauteur de 69 % par l'État et de 31 % par la Région et que sur le terrain l'intérêt est surtout de ne pas faire de double emploi.

Toutefois, le prochain élargissement aux pays de l'Est risque de déplacer le centre d'intérêt vers des Régions qui sont dans une situation plus critique et où les inégalités sont sans communes mesures avec la situation des Régions ultrapériphériques. Alors, pour les départements d'outre-mer (DOM) qui sont les seuls concernés par les fonds structurels de l'objectif 1 en France, il y a urgence.

Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Canaries, Madère,... sont des noms qui évoquent le dépaysement, mais aussi l'éloignement. Justement, la distance entre ces Régions situées outre-mer et les trois pays d'Europe du Sud que sont la France, l'Espagne et le Portugal auxquels ils sont rattachés ne doit pas rimer avec oubli.

Après avoir décrit le contexte dans lequel les Régions d'outre-mer appartenant à l'Europe ont acquis leurs statuts de Régions ultrapériphériques, il s'agira de comprendre comment s'articulent les fonds structurels européens dans la lutte contre les inégalités (Chapitre 1). Puis, suite à une présentation de l'économie guyanaise, nous nous intéresserons aux différents acteurs de la mise en place de la programmation 2000-2006, en analysant l'impact sur le territoire, face aux enjeux à venir (Chapitre 2).

Chapitre 1

**LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES
DANS LE CADRE EUROPÉEN**

L'ultrapériphérie à la recherche d'une identité

Lors de la signature du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) le 25 mars 1957, certaines Régions qui se trouvaient hors du territoire européen se sont tout de suite posé la question de leur devenir. Le but, qui était de reconstruire l'Europe d'après-guerre sur de nouvelles bases, allait-il se faire au détriment de leur propre développement ? Ou bien, est-il possible du fait de leurs particularismes que ces Régions bénéficient d'un statut particulier ?

Pendant longtemps, la situation des Régions se situant hors de la périphérie européenne a été ambiguë. De par leurs situations géographiques, économiques et sociales, ces Régions devaient naturellement bénéficier de mesures d'urgence ainsi que d'une clarification de leurs statuts au sein de l'Union européenne.

L'originalité de la situation des départements français d'outre-mer au sein de l'Union européenne, au même titre que celle des Açores, de Madère et des îles Canaries, est désormais consacrée par le traité d'Amsterdam. Dans la pratique, le statut des départements français d'Amérique que sont la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique peut poser des problèmes quant à la signature de contrats ou de conventions les engageant avec leurs voisins qui sont parfois des États.

Le défi de la singularité

Les Régions d'outre-mer qui font preuves de caractéristiques spécifiques par rapport à leurs consœurs, ont beaucoup à apporter à l'Union européenne.

Des caractéristiques spécifiques

Historiquement, l'intérêt des divers pays européens à l'égard des Régions d'outre-mer qui sont à la base des communautés excentrées et isolées repose avant tout sur des besoins stratégiques. Les raisons peuvent être variables ; en effet, la motivation peut naître d'une volonté de protéger les voies de communication internationales, d'une domination de l'espace maritime ou de flux commerciaux, ou encore pour exploiter des matières premières. Tout cela déterminent les États à s'investir dans l'occupation, puis le contrôle, et enfin la gestion d'un territoire.

Ces Régions se trouvent dans une situation unique au sein de l'Union européenne. Pour subsister, elles n'ont pas d'autres choix que de se battre pour défendre leurs intérêts dans cette construction européenne qui se dessine.

À cet effet, périphérie, insularité, zone de montagne, tous les territoires concernés par ces caractéristiques plaident pour que ceux-ci soient pris en compte au titre d'une politique d'entraide entre les États membres.

Dès l'origine, les pères fondateurs de la Communauté économique européenne inscrivaient dans le préambule du traité de Rome le principe de l'aide mutuelle : « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées... ».

Même si l'Union européenne est, sur le plan international, un espace de richesses et de prospérités, il faut reconnaître que la situation des différents pays qui la composent est loin d'être homogène. Des écarts considérables de développement social et économique sont à signaler. Selon les principaux indicateurs, l'on remarque que, plus encore qu'entre les différents États, c'est entre les Régions que les écarts sont les plus flagrants. Pour illustrer cela, rappelons que le produit intérieur brut (PIB) par habitant du Luxembourg est trois fois plus élevé que celui de la Grèce et que la région de Hambourg (Allemagne) affiche un revenu par habitant près de quatre fois supérieur à celui de l'Estrémadure (Espagne).

De même, le taux de chômage varie entre 3 % dans des Régions autrichiennes et 32 % en Andalousie, mais atteint un taux inquiétant dans les départements d'outre-mer.

Existe-t-il alors une cohésion dans l'ensemble du territoire ? Pour garantir son unité, l'Union européenne ne doit pas se limiter à être un espace de libre circulation économique cherchant à imposer une vraie crédibilité sur la scène internationale. En parlant d'une « Europe des citoyens », elle se positionne comme voulant offrir à ses 380 millions d'habitants un cadre de vie digne.

En considérant l'évolution de l'Union depuis les quinze dernières années, il est évident qu'au niveau économique les différents États réduisent peu à peu leurs écarts. Ainsi, les quatre pays les plus pauvres (la Grèce, le Portugal, l'Espagne et l'Irlande) ont réussi de 1986 à 1996 à faire passer leur revenu par habitant des 2/3 aux 3/4 de la moyenne communautaire.

L'exemple le plus frappant de ce rattrapage économique est sans conteste l'Irlande, où le produit intérieur brut par habitant est passé de 64 % de la moyenne communautaire en 1983 à 80 % en 1993, pour progresser encore et atteindre 90 % en 1995.

Avec les critères de convergence imposés aux États en vue de la monnaie unique, le mouvement continue dans le même sens.

Mais entre les Régions, par contre, les écarts semblent figés ; au cours de la décennie 1986-1996, les 25 régions les moins favorisées de l'Union ont vu leur revenu par habitant passer de 53 à 55 % de la moyenne communautaire, tandis que les 25 Régions les plus prospères ont légèrement consolidé leur avantage, passant de 140 à 142 % de la moyenne.

Invisibles à la vue des statistiques, les disparités se sont parfois même accrues au sein des Régions, à tel point que la pauvreté progresse dans l'ensemble de l'Union européenne et que l'exclusion sociale devient la réalité quotidienne de tous les États.

L'Europe des Six a joui lors des premières années de la construction européenne d'une diminution des écarts de revenus ainsi que d'une réduction du produit intérieur brut par habitant entre les Régions, et l'on pouvait alors parler de convergence. Toutefois, les crises économiques et les premiers élargissements entraînèrent une hausse des disparités, ce qui amena la Communauté à définir une politique régionale spécifique dans le but de lutter contre ces inégalités de richesse.

Les Régions d'outre-mer pâtissent de leur localisation et du contexte socio-économique propre aux zones rurales européennes. Elles doivent faire face à un environnement naturel marqué prioritairement par l'insularité, en effet trois des quatre DOM sont des îles (Réunion, Guadeloupe et Martinique) et seule la Guyane demeure sur le continent sud-américain.

D'ailleurs, il est important de remarquer que la Guyane est dans une situation de quasi-insularité. D'un côté, elle est bordée par l'océan Atlantique avec une façade littorale de 350 km, de l'autre, elle est bordée par une immense zone couverte de forêts qui s'étend jusqu'à l'Amazone.

Cette forêt qui entoure la Guyane représente un véritable barrage contre tout échange avec ses voisins brésiliens et surinamiens, rendant les liaisons difficiles avec l'extérieur. Au niveau des liaisons aériennes, la Guyane dispose d'un aéroport international reliant principalement Cayenne à Paris, Fort-de-France et Pointe-à-Pitre.

Pour les passagers, le prix minimum à acquitter pour pouvoir accéder à leur région ou la quitter y est plus élevé qu'ailleurs. Faute d'alternative « bon marché », la population subit la dure loi de l'offre et de la demande. Dans certaines Régions comme la Guyane ou la Réunion, le prix du billet équivaut à peu près à un mois de salaire.

Les transports commerciaux maritimes se font essentiellement avec les ports basés en France métropolitaine.

Tenant compte de toutes ces contraintes, les coûts de transport aussi bien aériens que maritimes sont très élevés en Guyane. La gestion au quotidien oblige les différents acteurs économiques à anticiper sur d'éventuels retards d'approvisionnement pour pratiquer un stockage parfois excessif mais rendu nécessaire dans la pratique. Cette situation a des incidences multiples. Les choix en termes de moyens de transport ou de compagnies de transport y sont encore plus réduits. Pour les marchandises, l'usage prédominant de cargos ou de porte-conteneurs oblige généralement à des temps de chargement et de déchargement beaucoup plus longs que pour des liaisons desservies par navire « Roll-on/Roll-off ».

