ACCES AUX DROITS ET AUX SERVICES PUBLICS

EN GUYANE

Compte rendu du déplacement du Défenseur des droits en octobre 2016



Rapport établi par Yvette MATHIEU, chargée de mission outre-mer auprès du Défenseur des Droits - Décembre 2016



Figure 1 : Carte de Guyane- mapguyanea

Table des matières

CADRE GENERAL DE LA MISSION DU DEFENSEUR DES DROITS EN GUYANE....4
INTRODUCTION....6
TITRE I L'action du Défenseur des droits dans un contexte de non recours à la justice et à ses droits....8
1.1 Une présence affirmée du Défenseur des droits....8
1.2 La connaissance des droits et des voies de recours....9
1.2.1 La diversité culturelle et les coutumes....9
1.2.2 L'éducation aux droits et à la justice....11
TITRE II L'inégalité dans l'accès aux droits et aux services publics....14
2.1 L'accès aux droits, une effectivité réduite....14
2.1.1 Education /scolarité....14
2.1.2 Le droit à la santé et l'offre de soins....20
2.1.3 La protection de l'enfance et la protection maternelle infantile....24
2.1.4 Le droit au logement....27
2.1.5 Le droit fondamental à l'asile....29
2.1.6 Le droit des personnes à se déplacer et à bénéficier de la liberté de circulation....31
2.2 L'accès aux services publics, entre asphyxie et insuffisance des moyens....33
2.2.1 Un service public différencié....33
2.2.2 Des inégalités à l'accès à l'information....33
2.2.3 L'engorgement des services publics....34
2.2.4 La diminution tendancielle des dotations de fonctionnement....35
2.2.5 L'instabilité des agents publics et la discontinuité du service public....36
CONCLUSION GENERALE....38
ANNEXES....41
Présentation générale de la Guyane, éléments chiffrés....42
Programme de déplacement de Jacques TOUBON, Défenseur des droits....45
Réseau territorial du Défenseur des droits en Guyane....47

CADRE GENERAL DE LA MISSION DU DEFENSEUR DES DROITS EN GUYANE

Au regard, notamment, des réclamations traitées par ses délégués, des observations et des rapports qui lui ont été adressés par des responsables associatifs, le Défenseur des droits s'est intéressé à l'égalité d'accès aux droits et aux services publics en Guyane. Par lettre, en date du 13 octobre 2014, Jacques TOUBON Défenseur des droits avait diligenté une mission axée sur les complexités administratives qui rendent difficile la tâche de ses délégués sur place et inéquitable voire inopérant l'égal accès aux services publics[1]. En effet, en Guyane, la protection des droits fondamentaux ne trouve pas un niveau de garantie suffisant, notamment au regard de la situation qui prévaut en métropole.

Les causes en sont multiples: géographie du territoire, forte diversité culturelle et linguistique, faibles infrastructures routières, isolement d'une frange de la population excentrée de Cayenne, coûts afférents à la mobilité intérieure, immigration continue favorisée par des frontières perméables, croissance démographique et précarité en constante évolution. Toutes ces singularités conduiraient à des pratiques différenciées de l'accès aux droits et aux services publics, qui, plus qu'ailleurs, est fortement dépendant de l'organisation des administrations et des moyens dédiés.

Sa visite, en Guyane, les 11, 12, 13 et 14 octobre 2016 fait suite aux conclusions de cette mission exploratoire. Dans le cadre de ce déplacement, le Défenseur des droits était accompagné de Nathalie BAJOS, directrice de la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits, de Benoit NORMAND, directeur du réseau territorial et d'Yvette MATHIEU, Préfète, chargée de mission Outre-mer auprès du Défenseur des droits.

Préalablement à ce déplacement, Jacques TOUBON a reçu, le 30 août 2016 à Paris, le Président de la Collectivité Territoriale de Guyane, Rodolphe ALEXANDRE, afin d'échanger sur la situation du département et de la région alors que la visite du Défenseur des droits se situe au moment où s'achève la transition entre le Conseil Général, le Conseil Régional et la nouvelle collectivité unique.

Le Défenseur des droits a procédé également, le 5 octobre, à la signature d'une convention de partenariat avec les CEMEA pour le recrutement de services civiques chargés, en Guyane, durant l'année scolaire 2016/2017, d'une action d'information des droits en direction des enfants. Ainsi, cinq jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE) exerceront cette mission à titre expérimental. Des actions similaires avec les CEMEA ont déjà été entreprises et reconduites à la Réunion et à Mayotte.

Le déplacement du Défenseur des droits, dont le programme est joint en annexe, devait permettre, d'une part, d'officialiser la nouvelle organisation de son réseau territorial en Guyane et d'autre part, d'apprécier les difficultés auxquelles sont confrontées les guyanais pour faire respecter leurs droits et d'une manière générale, pour accéder aux services publics. Hormis les échanges et visites sur Cayenne, le déplacement a également couvert l'Est de la Guyane, Saint Georges de l'Oyapock et Camopi, et à l'Ouest, Maripasoula, sachant que la première mission s'était déroulée en partie à Saint Laurent du Maroni.

[1] Compte rendu de la mission conduite par Yvette MATHIEU, Préfète, chargée de mission auprès du Défenseur des droits - janvier 2015. Site www.defenseurdesdroits.fr - Publication

Le présent compte rendu de mission a été établi en tenant compte des réalités locales.

- Une introduction, en complément des facteurs contextuels déjà décrits dans le précédent compte rendu de mission, précise un contexte qui impose la prise en considération de spécificités géographiques et humaines du plus grand territoire d'outre-mer et le seul continental. On pourra se référer à l'annexe 1 qui présente des éléments chiffrés pour obtenir une image économique et sociale de la Guyane.

- Dans une première partie et conformément aux objectifs qui ont présidé à ce déplacement, le rapport indique la place que le Défenseur des droits entend prendre en Guyane pour exercer ses missions. Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, est chargé notamment de défendre les droits et libertés des usagers des administrations, de promouvoir et protéger l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. Il est également compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité[2].

  En Guyane, la mise en œuvre par le Défenseur des droits de ces compétences est conditionnée par un phénomène de non recours à la justice et à ses droits. Il est tenté dans cette partie d'en expliquer l'origine **:**

  TITRE I : L'action du Défenseur des droits dans un contexte de non recours à la justice et à ses droits

  1.1 Une présence affirmée du Défenseur des droits
  1.2 La connaissance des droits et des voies de recours

- Sans prétendre être exhaustif, en reflétant les échanges qui ont eu lieu lors du déplacement, et en intégrant des remarques recueillies lors d'évènements récents ou d'études consacrées à la Guyane, une deuxième partie traite des principaux sujets identifiés d'accès aux droits et aux services publics en soulignant les entraves lorsqu'elles existent encore et les traitements différenciés du service public:

  TITRE II : L'inégalité dans l'accès aux droits et aux services publics

  2.1 L'accès aux droits, une effectivité réduite
  2.2 L'accès aux services publics, entre asphyxie et insuffisance des moyens

- Une conclusion générale ouvre sur des priorités en réponse aux constats établis et à partir desquelles le Défenseur des droits compte agir au regard de ses compétences.

[2] Loi organique n°2011-904 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

INTRODUCTION

La Guyane, collectivité territoriale aux nombreuses singularités géographiques et humaines, doit faire face à des enjeux d'aménagement de territoire, dans un contexte de croissance démographique et de ressources budgétaires insuffisamment optimisées pour rendre accessible les équipements et les services publics qu'une population française est en droit d'attendre.

Des mouvements successifs de peuplement en Guyane caractérisent sa démographie marquée par la diversité ethnique, l'ouverture à l'altérité et une réelle cohésion inter-communautés. La création d'une maison des cultures et des mémoires de la Guyane[3] est, dans cette configuration, un atout incontestable pour promouvoir les diversités, la mémoire, le patrimoine et l'identité.

Au fil du temps, la Guyane a connu le développement de l'immigration de réfugiés[4]. Les liens culturels entre les différentes communautés ont été supplantés progressivement par des obligations d'ordres administratif et économique. Par ailleurs, avec seulement 37% de natifs guyanais, les flux continus d'immigration irrégulière modifient les équilibres sociologiques.

Les Amérindiens de Guyane, « peuples premiers », interpellent en permanence l'Etat sur le principe de l'égalité devant la loi qui, à leur égard, est insuffisant appliqué compte tenu de leur situation minoritaire, ce qui les expose à des discriminations. Un trouble identitaire s'est emparé de ces populations, surtout les jeunes, trouble amplifié par un sentiment d'humiliation que des conditions dégradées d'accès aux droits et aux services publics accentuent.[5]

Ces populations vivent difficilement au quotidien un ensemble de paradoxes, qu'il s'agisse du sort de leurs terres collectives, de leurs artisanats, des produits de la chasse, de l'état sanitaire des rivières, source principale de leur alimentation, ou de l'exploitation des savoirs ancestraux et des ressources biologiques, examinée dans la récente loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages[6]. En somme, il s'agit de préserver l'équilibre fragile entre progrès et protection de leur identité et de leurs coutumes. Leurs enfants sont les premières victimes. La hausse de suicides (taux 20 fois supérieur à la métropole, ¾ concernant des enfants), le décrochage scolaire (9% des élèves quittent l'école avant la classe de 3ème), la mortalité infantile (8,8% contre 3,5% en métropole) en sont des marqueurs objectifs.

La Guyane doit faire face à une situation démographique exceptionnelle. Les projections à l'horizon 2040 prévoient un doublement de la population[7]. Pour relever le défi de cette croissance, toutes les infrastructures et les équipements publics devront être redimensionnés, sachant qu'une proportion significative de la population, 15% à 20%, ne bénéficient pas encore des infrastructures élémentaires (eau potable, électricité téléphone, logement). La faiblesse des réseaux numérique et énergétique est source de problèmes récurrents. Le maillage électrique reste à conforter en installant notamment des unités de production. C'est dans ce

[3] Construction sur deux sites, l'ancien hôpital Jean Martial à Cayenne et le Moulin à vent à Remire-Montjoly

[4] H'mongs du LAOS, Haïtiens, surinamiens

[5] « Nous sommes en 2016. Pendant que les yeux de l'Europe sont braqués sur le succès des fusées Arianespace, les Amérindiens tentent de faire entendre leur voix dans une société guyanaise qui les ignore» d'Alexandre, petite fille du chef coutumier du village de Paddock, extrait d'un projet de pétition à l'intention du Président de la République.

[6] Loi 2016-1087 du 8/08/2016

[7] 134 968 habitants en 1995, 254 541 en 2015 et une projection à un demi-million en 2040 (INSEE)

cadre que s'instruit le projet de Biomasse-bois [8]destiné à produire le courant électrique de Saint Georges de l'Oyapock, commune très étendue et qui n'est pas reliée au réseau EDF. Actuellement, la puissance délivrée par le groupe électrogène est insuffisante et les coupures de courant sont quotidiennes au détriment des habitants, des écoles, des centres de soins. Par ailleurs, l'impossibilité de se raccorder à EDF rend caduque l'espoir de voir un jour démarrer une activité dans la zone artisanale de cet espace du Sud-Est de la Guyane en limite du Brésil.

Pour assurer son développement, la Guyane doit pouvoir compter sur le potentiel de sa jeunesse. En effet, la Guyane rajeunit. 47,5% des Guyanais ont moins de 21 ans. Mais, force est de constater que beaucoup de jeunes sont déçus face à un avenir incertain. Le taux de chômage des jeunes est de 44,8%, selon les données de l'INSEE. De surcroît, la Guyane se trouve sur la route des trafiquants de stupéfiants et une délinquance de type sud-américaine se développe. Sa jeunesse en subit directement les conséquences.

La Guyane présente une frontière terrestre avec l'Amérique du Sud. Son identité sud-américaine constitue une opportunité pour une coopération régionale avec le Nord-Est de l'Amérique du Sud. Si, en matière d'indicateur de développement humain, la Guyane se situe bien après la Martinique et la Guadeloupe, au sein de son environnent régional d'Amérique du Sud, elle apparait plus favorisée, selon les études de l'Agence Française de Développement, se hissant au premier rang du niveau de vie en Amérique du Sud.

La coopération de proximité avec le Brésil se fait avec l'Etat d'AMAPA avec lequel la Guyane partage une frontière de 700 km, essentiellement constituée par le fleuve de l'Oyapock. Le pont de l'Oyapock s'inscrit ainsi dans un projet de désenclavement de la Guyane et d'échanges commerciaux. L'ouverture attendue du pont devrait être l'occasion d'accélérer le dialogue avec le Brésil afin que s'engagent effectivement des coopérations sanitaire et sécuritaire adossées aux coopérations économiques à venir.

La Collectivité Territoriale de Guyane (CTG) a succédé au Département et à la Région de Guyane dans tous leurs droits et obligations[9]. Son régime législatif est le droit commun avec possibilité d'adaptation par l'Etat ou elle-même, en vertu de l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Pour assurer ses compétences, la Collectivité Territoriale de Guyane est à la recherche de financements pour ses programmes d'investissements, dans un contexte de dégradation de sa situation financière, comme de celles des communes. Un document contractuel, en cours de validation, *« Pacte pour l'avenir de la Guyane »*, entre l'Etat et les collectivités locales de Guyane, en premier rang la CTG, détermine les priorités et les moyens qui pourront être engagés d'ici 2025. Dans ce cadre, en consentant des prêts et en accordant sa garantie financière, l'Etat prend en considération le redressement financier que doit assurer la Collectivité territoriale de Guyane, afin de l'accompagner dans sa montée en puissance.

Ce contexte en Guyane, ainsi précisé, conditionne l'apprécation du Défenseur des droits pour traiter de l'égal accès aux droits et aux services publics.

[8] Courrier de la société Abiodis, adressé en date du 12 octobre 2016 au Défenseur des droits - Le projet est suspendu à un agrément de défiscalisation.

[9]Loi organique 2011- 884 du 27 juillet 2011- élection de l'assemblée unique , décembre 2015

TITRE I L'action du Défenseur des droits dans un contexte de non recours à la justice et à ses droits

1.1 Une présence affirmée du Défenseur des droits

Pour inscrire dans la durée son action et contribuer efficacement à une réelle égalité d'accès aux services publics, aux droits fondamentaux et à l'information de ses droits en Guyane, le Défenseur des droits s'est donné les objectifs suivants:

- asseoir sa présence sur le territoire guyanais par une meilleure couverture territoriale ;
- organiser la collaboration entre le réseau territorial local du Défenseur des droits et les référents désignés par les administrations pour un traitement plus rapide des réclamations individuelles ;
- aider au renforcement du réseau d'information et d'accès au droit en intégrant les permanences du Centre Départemental d'Accès aux Droits sur le territoire[10](CDAD). Cette structure partenaire, placée sous la présidence du Président du Tribunal de Grande Instance, a pour missions essentielles de définir une politique locale d'accès au droit, de piloter, de coordonner les actions en matière d'aide à l'accès au droit, de dresser et de diffuser l'inventaire des actions menées ;
- installer des jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE), avec la collaboration du Rectorat et des CEMEA de Guyane. A cet effet, une convention de partenariat a été signée le 5 octobre 2016 entre le Défenseur des droits et les CEMEA. Cinq JADE sont ainsi entrés en fonction ;
- programmer une diffusion plus large et soutenue de l'action du Défenseur des droits en matière de promotion et organiser des missions préventives à visée plus collective dédiée à la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits.

Sa mission de protection des droits et libertés concerne le traitement des réclamations individuelles qui lui sont adressées par le biais principal de ses délégués de territoire. Au-delà du traitement des saisines individuelles, le Défenseur des droits est amené à faciliter l'accès aux droits à la faveur des informations qu'il délivre, ou des orientations qu'il propose aux réclamants avant de les accompagner pour parvenir à la résolution des litiges auxquels ils sont confrontés.

Les délégués (es) exercent la toute première mission du Défenseur des droits en tant qu'interlocuteurs généralistes et polyvalents de l'accès aux droits. Parce qu'ils traitent de réclamations recevables et qu'ils orientent les autres demandes, les délégués du Défenseur des droits sont des acteurs de l'accès aux droits mais aussi des témoins des insuffisances des dispositifs réglementaires et le cas échéant, de mauvaises pratiques administratives.

Le Défenseur des droits a décidé de renforcer son équipe sur place en nommant deux délégués supplémentaires dont un assure également des permanences pour les détenus du centre pénitentiaire de

[10] Convention de partenariat avec le CDAD du département de Guyane signée le 22 octobre 2015

Rémire-Montjoly. L'équipe comporte ainsi 6 délégués (es). Deux délégués sont en cours de recrutement. Ainsi, au 1er janvier 2017, le réseau local comportera 8 délégués.

Le Défenseur des droits a également décidé de créer un emploi permanent de conseiller territorial. Le conseiller(e) a en charge de coordonner l'activité des délégués, d'ouvrir des partenariats avec les administrations afin de faciliter le traitement des réclamations[11], de contribuer aux méthodes innovantes initiées par les administrations visant à simplifier les démarches administratives et enfin de couvrir le territoire en participant aux missions administratives itinérantes sur les fleuves organisées par le Rectorat, la Préfecture ou le Parc Amazonien de Guyane.

Cette nouvelle organisation (annexe 3) a été actée à l'occasion du déplacement. Elle marque résolument l'engagement de proximité du Défenseur des droits qui souhaite ancrer son action au plus près des espaces de vie du territoire de Guyane.

1.2 La connaissance des droits et des voies de recours

1.2.1 La diversité culturelle et les coutumes

L'égalité d'accès aux droits correspond à l'idée selon laquelle, en dehors de toute action juridictionnelle, quels que soient son âge, son sexe, sa nationalité, son lieu de résidence et son niveau de vie, toute personne doit pouvoir connaître ses droits et ses obligations, être informée sur les moyens de les faire valoir ou d'exécuter ses obligations. *"L'accès aux droits est ainsi au carrefour entre une prestation de nature réglementaire, un accédant et un organisme de service public »*[12].

Or, en Guyane, le non recours au droit est fréquent. Le pourcentage de la population ayant recours à la justice est anormalement bas. Les recours contentieux auprès du Tribunal Administratif ont chuté, depuis deux ans, d'un tiers. Les litiges sont peu portés devant la justice (DALO, RSA, litiges sécurité sociale, assurance maladie, Caf, procédures civiles).

Comment expliquer ce non recours au Droit et à ses droits en Guyane ?

Selon certains auteurs, ce phénomène trouverait en partie sa source dans l'histoire de la Guyane. Les fractures historiques monteraient en effet que le droit a été vécu dans son histoire comme un fait extérieur, développé en dehors de la culture guyanaise[13].

Un décret du 6 juin 1930 avait divisé en deux le territoire de la Guyane, d'un côté, la Guyane française, espace s'étendant de 60 km à l'Est et à 30 km à l'Ouest, depuis la zone côtière vers l'intérieur, de l'autre, le territoire de l'Inini couvrant le reste, soit 72000 km2.

L'arrêt du 21/11/1931 a créé la fonction d'officier d'état civil pour l'Inini mais seulement pour les métropolitains et les créoles[14]. En 1946, la Guyane devient département français. L'état civil est étendu dans

[11] Protocole de coopération avec le Parquet général du département de Guyane signé le 14 octobre 2016
[12] Actes des rencontres organisées par le Défenseur des droits sur l'accès aux droits : construire l'égalité (2013)
[13] Extrait d'un texte « Genèse de l'accès au Droit en Guyane » par Maître Patrick LINGIBE »
[14] G. THABOUILLOT : le territoire de l'Inini (1930-1969), thèse de doctorat-université de la Sorbonne Paris IV 2012

les années 1950 aux populations amérindiennes et bushinengués afin de les faire accéder à la nationalité et à la citoyenneté française ; d'une nationalité française qui fut imposée au départ, les amérindiens se sont appropriés progressivement les droits civiques et politiques.

Une difficulté est apparue lors de l'établissement des jugements déclaratifs de naissance : celle de la juxtaposition d'un système juridique distinguant les nationaux des étrangers et sur un territoire défini par des frontières géopolitiques et, d'un système relevant de la coutume par laquelle l'appartenance est le résultat de parenté et de généalogie qui lie l'appartenance au groupe à celle des terres des ancêtres[15].

Sur le plan organisationnel et administratif, c'est le décret du 17 mars 1969 qui supprime le territoire de l'Inini, survivance d'une époque coloniale. Cette décision a fait basculer totalement les Amérindiens et les Bushinengués dans le système juridique français.

Mais force était de constater la méconnaissance du Droit ; Sur le Maroni, le terme *« pampila »* désigne indifféremment l'acte de naissance, la carte nationale d'identité, le passeport et le titre de séjour[16].

Avec les vagues successives d'immigration, certaines personnes n'ont pas d'existence juridique et légale bien que vivant en Guyane depuis des décennies. Aujourd'hui, selon les services de l'Etat, cela ne concernerait qu'un nombre limité d'Amérindiens, plutôt des Wayana du Haut du Maroni; il s'agit de personnes nées au Surinam et ayant toujours résidé du côté français du fleuve. Ces Amérindiens ne possèdent pas la nationalité de ce pays et lorsqu'ils souhaitent un titre de séjour en France dans l'éventuelle perspective de demander un jour la naturalisation, ils se trouvent dans l'incapacité de présenter les documents établissant leur identité et leur nationalité. Le problème se pose de façon marginale pour quelques Wayampi sur la rive française de l'Oyapock.

La coutume amérindienne correspond à une conduite juridiquement signifiante dont la nécessité et la portée sont spontanément reconnues par les sujets de droit sans le recours à un texte obligatoire[17]. Elle repose sur un système de chefferie[18] qui s'applique aux villages. Chaque entité conserve leur différence culturelle. Or, plus les litiges sont intériorisés, plus recourir à l'autorité coutumière devient naturel. Les Amérindiens demeurent selon la terminologie de l'ONU « des peuples autochtones »[19]. Lors des débats parlementaires consacrés à la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages [20], la notion de « communauté autochtone et locale » et les références aux autochtones ont été supprimées dans les amendements étudiés, en vertu du principe d'indivisibilité du peuple français, *« notre Constitution interdit d'accorder des droits collectifs à des catégories de population sur le fondement de l'autochtonie »*, Barbara POMPILI, secrétaire d'Etat.

Les parlementaires, Aline ARCHIMBAUD, sénatrice et Marie Anne CHAPDELAINE, députée ont rappelé dans leur rapport « les suicides des jeunes amérindiens en Guyane Française » que la France se devait d'apporter une réponse à deux textes internationaux: la convention 169 de l'OIT « relative aux peuples indigènes et tribaux » et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, en cohérence avec la résolution du 13 septembre 2007 de l'Assemblée Générale de l'ONU sur les droits des « peuples autochtones ».

[15] M.F SPIELER The destruction of liberty in french Guiana- Social History 2011
[16] Catherine Benoît 2016 : « Pampila et politique sur le Maroni : de l'état civil sur un fleuve frontière en Guyane » revue d'histoire 237-259
[17] Aubert jean Luc cité supra page 51, référencé dans la genèse de l'accès au Droit en Guyane de Maître LINGIBE
[18] Grand Man, capitaine, chef coutumier
[19] Les attributs d'un peuple autochtone : antériorité sur un territoire, expérience de la conquête ou de la colonisation, situation de non dominance et revendication identitaire.

[20] http:/www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3442/CION-DVP/CD388.pdf – amendement CD778 - 575 -mars 2016 ; htpp ://www.senat.fr /amendements/commissions/ 2015-2016/484/amdt COM-284.html

En revanche, depuis la création de la collectivité territoriale unique, les autorités coutumières ont vu leur rôle conforté dans le dispositif de consultation des communautés d'habitants sur les décisions d'aménagement de territoire et d'économie. Le conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinengues (CCPAB) a été institué en 2007. Cette instance a pour vocation de dialoguer avec les communautés traditionnelles de Guyane. Bien que contesté par les associations dans sa composition, insuffisamment représentative, elle est pour l'Etat un interlocuteur de premier choix puisque elle jouit d'une création législative. Dans le cadre de la collectivité unique, ce grand conseil coutumier en sa qualité de personne morale de droit public[21] est consulté pour tout projet emportant conséquence sur l'environnement, le cadre de vie, les activités culturelles. Il a donc vocation à être davantage impliqué dans le fonctionnement institutionnel et dans la production de la norme juridique.

Le non recours aux droits relève d'une autre logique. Le parcours d'accès à ses droits est rendu de plus en plus difficile. Force est de constater une progression importante du nombre de personnes en situation d'échecs multiples. Les difficultés rencontrées concernent à la fois la perte d'emploi, l'accès aux prestations sociales, l'accès au logement ou encore l'accès aux soins et la continuité des soins. Les ruptures de prises en charge par les administrations concernent tous les âges.

Le déséquilibre de développement en services publics entre le littoral et l'intérieur, le coût du service public résultant des distances à parcourir et la barrière de la langue sur un territoire où 30 langues ont été recensées, sont certes les causes essentielles des ruptures de droit, mais la complexité des pratiques des administrations et l'insuffisance des moyens humains dont elles disposent aggravent les entraves aux droits. La grande précarité qui gagne les habitants crée à son tour des situations d'exclusion multiformes qui aboutissent à des renonciations de droits.

L'accès aux droits est un préalable mais, en Guyane, il ne suffit pas à garantir les droits à l'éducation et à la santé où les situations décrites dans les pages suivantes sont particulièrement aiguës.

1.2.2 L'éducation aux droits et à la justice

Comment porter à connaissance le Droit et la publicité de la norme juridique en s'assurant de sa compréhension? Comment éduquer la population ? Comment connaitre et faire valoir ses droits sociaux et fondamentaux ? Comment y accéder ? Comment les exercer ? Comment reconnaitre une situation d'atteinte aux droits ?

L'enjeu des réponses à apporter est triple :

- une meilleure connaissance de ses droits afin d'être en capacité de les exercer ;
- l'accès à un système structuré de prestations administratives et impliquant des démarches de la part de l'usager ;
- la prise de conscience de ses obligations et de ses responsabilités, illustrée par l'exemple ci-après.

[21] Titre V loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, articles 412-7 et suivants

L'acte d'état civil[22]

Les formalités d'état civil qui relèvent au départ d'une contrainte sont, pour la plupart des Français, assimilés. En Guyane, une frange de la population n'a pas pu intégrer l'importance de la déclaration d'état civil pour l'avenir de ses enfants, que cela soit par méconnaissance des règlements ou pas une impossibilité physique de procéder aux opérations administratives.

Aussi, dans les années 1990 de nombreuses opérations ont été menées conjointement par la Préfecture, le Parquet et différents ministères pour recenser les personnes sans état civil et préparer des jugements déclaratifs de naissances. Depuis 2013, est appliquée une procédure simplifiée dans les communes de Grand-Santi et Papaïchton. A défaut de document sur le lieu de naissance, c'est la preuve testimoniale qui prévaut.

Récemment, sous l'action du Défenseur des droits, la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle adopte, dans son article 54, sa proposition de porter le délai légal de déclaration de naissance de trois à cinq jours sur l'ensemble du territoire national et à huit jours pour les communes présentant les plus grandes difficultés d'accessibilité, notamment en Guyane. Par ailleurs, ce délai est porté à huit jours lorsque l'éloignement entre le lieu de naissance et le lieu où se situe l'officier de l'état civil le justifie. Un décret en Conseil d'Etat déterminera les communes concernées.

Le contexte judiciaire de Guyane montre un certain nombre d'écueils qui réduisent de fait l'accès à la justice, plus criant dans l'Ouest Guyanais. La Chambre détachée à Saint Laurent du Maroni a vocation à devenir une juridiction de plein exercice. Actuellement, il n'y a que très peu d'interlocuteurs : un seul avocat ; absence d'huissiers de justice, de médiateurs civils, de conciliateurs de justice, d'associations, alors que le développement de l'accès au droit est un préalable à celui d'une justice institutionnelle.

Afin d'améliorer l'accessibilité aux droits, les acteurs de la justice de Guyane[23] ont ébauché devant le Défenseur des droits quelques pistes pour un accès plus facile à la justice et au Droit**:**

- tenir compte que l'activité judiciaire en Guyane n'est pas représentative des besoins réels d'une population très éloignée des droits. En effet, le recours à la justice est aujourd'hui insuffisant, notamment dans l'Ouest guyanais car les habitants la saisissent peu. Le faible recours à des procédures civiles révèle une incohérence par rapport à la taille de la population. Le Président du Tribunal de Grande Instance note que *« contrairement à ce qui pouvait être espéré lors de la décision du renforcement de la chambre détachée de St Laurent du Maroni, l'activité globale est en baisse depuis 2014 (594 saisines en 2014 contre 221 au 31 octobre 2016). En matière familiale, il est constaté une relative stabilité des affaires nouvelles sur trois ans. Le recours à des procédures*

[22] Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) : articles 7 et 8

Art 7 : 1. L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux. 2. Les Etats parties veillent à mettre ces droits en œuvre conformément à leur législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride.

Art 8 :1. Les Etats parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale. 2. Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les Etats parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible.

[23] Président du TGI, Président du Tribunal Administratif, Procureur de la République, Procureur Général, Premier Président de la Cour d'appel de Guyane, Avocat Général à la Cour d'Appel, madame la bâtonnière

rapides et simples telles que le référé ou le juge de l'exécution est dérisoire par rapport aux données démographiques (6 référés par an et 12 saisines du juge de l'exécution)» ;

- amener la Guyane aux standards nationaux tout en rétablissant la réalité ; corriger les indicateurs d'activité qui donnent une image fausse de la situation ;

- œuvrer pour une meilleure accessibilité aux droits, pour une simplification du droit, le décrochage risquant de s'accentuer avec un accroissement de la population ; établir, à cet effet, un système plus adapté, plus susceptible de permettre d'y arriver, en allant vers les personnes et non le contraire ; le Président du TGI, constatant que l'activité juridictionnelle atteint un niveau significatif par le nombre de jugements déclaratifs de naissance (la moitié des décisions civiles sur une année) ajoute *« qu'il existe bien dans la population locale une capacité à recevoir l'information, à la traiter et en tirer des conclusions satisfaisantes déterminant le recours à l'institution judiciaire »*. En même temps, les victimes de délits, du ressort de St Laurent du Maroni sont rarement présentes ou représentées ; le fait que les affaires les plus graves soient jugées sous le régime de la comparution immédiate à Cayenne, interdit pratiquement l'accès de ces victimes à l'audience. Le président du TGI ajoute que » *privés de l'assistance des avocats à St Laurent du Maroni, les victimes ne sont pas informées des possibilités d'intervention que la loi leur octroie » ;*

- éviter les ruptures du service public de la justice en anticipant les vacances de postes et en revisitant les procédures de recrutements afin de pallier des rotations fréquentes et définir en partenariat les limites aux fonctions des uns et des autres (le juge amené à jouer le rôle de l'assistant social) ;

- donner les moyens d'intenter les actions en justice lorsque celles-ci exigent des déplacements en incluant de façon normalisée le coût des transports pour les agents du service public de la justice;

- faire preuve de pédagogie; à ce titre, le Président du Tribunal Administratif a démontré au Défenseur des droits les efforts de motivation portés dorénavant sur ses rendus. Cet exercice est également pédagogique pour les administrations. Il précise que les délais d'instruction sont très courts. L'objectif est bien d'encourager le recours aux droits et convaincre, par l'exemple et l'efficacité, du bien-fondé de saisir les tribunaux.

Ces suggestions s'apparentent aux propositions émanant de l'étude du Conseil d'Etat sur la simplification et la qualité du Droit visant à renforcer la contribution du juge et à l'encourager à explorer les marges d'interprétation facilitatrices[24].

Enfin, cette méconnaissance généralisée du droit applicable a suscité à la Ligue des Droits de l'Homme la production d'un guide pratique à destination première des bénéficiaires des droits[25].

Le Président du TGI propose également la mise en service d'un centre pénitentiaire sur St Laurent du Maroni pour réunir enfin sur un territoire en expansion, les conditions de l'accès au droit et de la prise en charge de mineurs en voie de délinquance, aujourd'hui insuffisamment détectés. Un tel équipement ferait naitre une activité judiciaire progressive. Un centre pénitentiaire à Saint Laurent du Maroni jouerait un effet levier créant les emplois qui permettront d'enclencher la dynamique du recours aux droits (juge du siège, juge des enfants, juge des libertés et de la détention, juge d'instruction..).

Cette stratégie d'implantation aurait pour effet, d'accompagner l'évolution de cette partie de la Guyane,

[24] Etude annuelle 2016-documentation française

[25] Guide d'accès aux droits en Guyane –Ligue des droits de l'Homme - 2016

l'augmentation de sa jeunesse et de réduire le déséquilibre entre l'Ouest guyanais et l'agglomération de Cayenne. En premier lieu, elle renforcerait l'égalité de traitement entre les citoyens de Guyane.

Centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly

La majorité des personnes incarcérées est en réalité originaire du Surinam, du Brésil, du Guyana et de l'arrondissement de Saint Laurent du Maroni. Les détenus purgent leur peine à plus de 250km de St Laurent du Maroni reliée par une route nationale. Il n'existe aucun moyen de transport en commun régulier. Cette difficulté de liaison limite les détenus dans l'accessibilité aux dispositifs légaux : permission de sortir, aménagement des peines, visite de la famille. Dans ce cadre, le Défenseur des droits souhaite qu'une analyse de la population carcérale et des effets sur les familles des détenus de l'Ouest guyanais soit engagée.

Dans le droit fil des réflexions développées ci-dessus, le Défenseur des droits souhaite que les communes isolées deviennent des espaces de vie à prendre en compte en priorité pour l'amélioration de la connaissance du droit.

L'enquête d'accès aux droits qu'il compte menée dans les départements d'outre-mer, en 2017, sera de nature à l'éclairer sur ces processus de non droit et à lui permettre de mieux caractériser les situations qui lui seront remontées au regard de ses compétences.

Avec ses jeunes ambassadeurs des droits des enfants (JADE), le Défenseur des droits initie un début d'information sur les droits des enfants directement dans les collèges. Il souhaite que la jeunesse puisse avoir un accès facilité à l'information sur leurs droits en utilisant tous les supports numériques et en prenant appui sur les 13 points information jeunesse existants en Guyane.

TITRE II L'inégalité dans l'accès aux droits et aux services publics

2.1 L'accès aux droits, une effectivité réduite

2.1.1 Education /scolarité

Avec 50% de la population ayant moins de 23 ans, la jeunesse est l'enjeu majeur de la Guyane. 79 612 élèves sont inscrits au premier degré et au second degré de la rentrée scolaire 2016/2017[26]. Ce sont plus de 18 000 élèves supplémentaires qui ont été accueillis depuis 10 ans. Les élèves de 15 à 25 ans ont cru de 104% entre 1999 et 2008. A Saint Georges de l'Oyapock et alentours, pour 4500 habitants, il y a 2000 enfants à scolariser.

Les enfants de Guyane n'ont pas accès à la même qualité d'enseignement. D'ici les 10 prochaines années les besoins en constructions scolaires sont estimés à 10 lycées, 9 collèges et 400 classes du premier degré.[27] D'autre part, les conditions matérielles et pédagogiques devront être revues pour favoriser la réussite du plus grand nombre des élèves.

Là aussi, il s'agirait d'être vigilant sur la situation des villages amérindiens où le nombre d'enfants scolarisés en collège est en forte augmentation. La Ligue des droits de l'Homme a alerté le Défenseur des droits sur

[26] Données Rectorat de Guyane – effectifs à la rentrée scolaire 2016/2017 (public et privé sous contrat)
[27] Données ministère de l'outre-mer, Pacte pour l'avenir de la Guyane

l'absence de prise en charge des jeunes issus des sites isolés en formation sur le littoral en Guyane, ce qu'elle nomme *« les dénis de droit dans l'accès à la scolarisation »*.

La question des enseignants

L'académie est peu attractive, elle cumule un ensemble de problèmes structurels et d'infrastructures. La massification des effectifs d'élèves et le particularisme géographique de l'académie engendrent des difficultés de recrutement et de stabilisation des équipes pédagogiques. Le choc culturel est important pour des enseignants, souvent jeunes, amenés à vivre dans le village où ils enseignent.

Les écoles implantées le long des fleuves ne sont accessibles qu'en pirogue et les conditions de vie précaire dues à l'isolement, au climat et à l'habitat ne facilitent pas la tâche d'enseignants en lien avec une population en majorité non francophone

Le plus difficile est de stabiliser les enseignants titulaires, en raison de mauvaises conditions de vie et de logements inadaptés voire inexistants. *« Les enseignants qui enseignent dans les villages éloignés prévoient leur nourriture sur plusieurs mois et font du troc avec les villageois pour obtenir de la viande ou du poisson principalement au moment de la saison sèche quand le fleuve n'est plus praticable »*[28]. A ceci s'ajoutent les problèmes de sécurité surtout pour les enseignantes. La présence d'une antenne du rectorat sur Saint Laurent du Maroni et d'un inspecteur de l'Éducation nationale sur Maripasoula est un progrès.

Le Défenseur des droits s'interroge sur le recrutement de contractuels pour pallier l'insuffisance de personnels titulaires. La professionnalisation des acteurs de l'Education nationale, en Guyane, est plus que nécessaire ainsi que les formations préalables à la prise de fonction sur les postes en site isolé.

Les atteintes au principe de l'égalité d'accès à l'éducation

Le taux de scolarisation à 3 ans est de 80% ; de 4 à 5 ans, il est de 9 /10 des enfants scolarisés[29]. Cependant, certains enfants de population étrangère, selon la Ligue des droits de l'Homme, resteraient sur des listes d'attente.

Selon l'INSEE (recensement 2012), le taux de non scolarisation pour les élèves âgés de 6 ans était de 4,3% contre 1,8% en métropole et pour les adolescents âgés de 16 ans, le taux de non scolarisation était de 10% contre 3,6% en métropole ; sans doute un taux encore plus élevé si on tient compte des difficultés d'inscription, en particulier, lorsque des pièces administratives sont abusivement demandées par des communes pour inscrire les enfants ou lorsque des correspondances sont considérées "destinataire introuvable", situation fréquente dans les zones d'habitat spontané.

A la rentrée de 2016, les services académiques ont enregistré plus de 800 nouvelles familles d'immigrés avec pour conséquence la scolarisation de près de 400 enfants. La Ligue des droits de l'Homme précise que les primo-arrivants de plus de 15 ans ne sont pas scolarisés et la fermeture provisoire du CASNAV,[30] après la rentrée scolaire de 2016, est de nature à renforcer cette exclusion. Le nombre d'enfants allophones étaient de 1782 enfants pour l'année scolaire 2015-2016[31].

Les raisons de non scolarisation sont multiples: éloignement des établissements scolaires, absence de transport, coût dissuasif des transports, demandes abusives de justificatifs administratifs, internat fermé le week-end … Toutes participent au décrochage scolaire, 9% des élèves quittent l'école avant la classe de 3ème. Aujourd'hui, la collectivité territoriale de Guyane et le rectorat constatent que la sortie du collège marque un

[28] Extrait d'une note de l'Académie de Guyane, octobre 2016
[29] Dossier territorial 2016 - Préfecture
[30] CASNAV, centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et enfants du voyage
[31] Source CASNAV

tournant dans le parcours scolaire. Le taux de déscolarisation est alors de 4% en Guyane, soit 3x plus qu'en métropole[32].

Le Défenseur des droits rappelle aux communes que l'inscription à l'école se fait sur présentation de justificatifs d'identité et d'un certificat de vaccination DT polio. L'exigence de tout autre document aboutit à une différence de traitement qui pourrait revêtir un caractère discriminatoire (délibération du Défenseur des droits, MDE 2013-92 du 7 mai 2013).

Par ailleurs, un collectif pour la scolarisation de tous les enfants en Guyane, le collectif Migrants outre-mer et des Fédérations de syndicats avaient sollicité le Défenseur des droits sur les mesures discriminatoires, en matière de droit à l'éducation à l'égard d'enfants étrangers et des peuples des forêts et des fleuves. Le Défenseur des droits avait répondu par délibération n°2009-318 en date du 14 septembre 2009, notamment en demandant au Recteur de mettre en place un observatoire de non scolarisation. Ceci reste à faire.

.

Expérimentation de la scolarité obligatoire

Le projet de loi sur l'égalité réelle outre-mer introduit par amendement une expérimentation de la scolarité obligatoire en disposant dans son article13bis que *:« par dérogation à l'article l131-1du code de l'éducation, à compter de la rentrée scolaire de 2018 et à titre expérimental pour une durée n'excédant pas trois ans, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à la Réunion, le Gouvernement peut rendre l'instruction obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre trois ans et dix-huit ans. La présente expérimentation ne fait pas obstacle à l'application des prescriptions particulières imposant une scolarité plus longue ».* Le Défenseur des droits s'interroge sur cet amendement et, le cas échéant, souhaite que soient préalablement examinées toutes les conditions dans lesquelles cette expérimentation se déroulera. Le débat parlementaire est actuellement en cours.

De mauvaises conditions de vie scolaire

Les conditions de vie ne sont pas propices à la réussite scolaire. Beaucoup d'écoles dans les communes de l'intérieur sont dans un état de délabrement. Le problème récurrent est celui de l'entretien des locaux scolaires (dangerosité des locaux en raison de la présence de chauves-souris porteuses de maladies graves comme la rage et de la détérioration du bâti). Les internats sont pour la plupart dégradés. Les écoles manquent de fournitures et de manuels scolaires. Moins d'un élève sur six bénéficie de la cantine. Le transport fluvial scolaire est insuffisant. Le nombre de places limitées par pirogue ne permet pas de prendre en charge tous les élèves ayant besoin de ce mode de transport.
Des vagues de mobilisations ont eu lieu depuis la rentrée scolaire à Iracoubo, Talluen, Matoury, Saint Laurent du Maroni, Camopi, St Georges de l'Oyapock afin de dénoncer les défaillances du transport scolaire, le manque d'enseignants, les conditions d'hygiène dégradées. Après un conflit ouvert avec les parents d'élèves à Camopi, un protocole d'accord, signé on octobre 2016, avec l'Etat reprend point à point les doléances afin de dégager les responsabilités et d'engager des mesures correctives.

La maîtrise de la langue, l'illettrisme et le multilinguisme

La question est de savoir dans quelle mesure l'enseignement devrait pouvoir être adapté à la situation plurilingue et pluriculturelle de la Guyane. 39% de la population est en situation de difficulté avec l'écrit, une personne sur cinq en situation d'illettrisme sur le littoral[33] ; indéniablement, c'est un facteur d'échec scolaire. Le risque augmenterait de 30% si la première scolarisation intervient après 6 ans.

[32] Etude INSEE- juin 2013
[33] Ministère outre-mer- Pacte pour l'avenir de la Guyane

En 1998, a été instauré un dispositif de médiateurs bilingues devenus, en 2007, Intervenant en Langues Maternelles (ILM). L'introduction de la langue maternelle de l'enfant au sein de l'école permet d'aider l'enfant à accéder à une maîtrise suffisante de sa langue première et facilite l'acquisition progressive du français de scolarisation. Aujourd'hui, 41 ILM interviennent dans 150 écoles dont 14 sont déployés pour les enfants amérindiens. Bien que cette modalité soit introduite par la loi de refondation de l'école[34] qui dispose : « *sans préjudice de dispositions de l'article l121-3, les enseignants des premier et second degrés sont autorisés à recourir aux langues régionales, dès lors qu'ils en tirent profit pour leur enseignement ; Ils peuvent également s'appuyer sur des éléments de la culture régionale pour favoriser l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture et des programmes scolaires* », force est de constater que ce dispositif est sans cesse menacé par son instabilité statutaire.

Le Défenseur des droits souhaite que le dispositif d'intervenants en langue maternelle en zone amérindienne soit consolidé et que les efforts soient entrepris pour scolariser un enfant avant ses trois ans afin de permettre le plus tôt possible une meilleure acculturation à la langue française.

L'échec scolaire massif des enfants amérindiens

En Guyane, où la plupart des communes dites de l'intérieur ne sont pas accessibles par voie terrestre et où le défaut d'établissements scolaires de proximité est majeur, les enfants des communes isolées préfèrent redoubler voire abandonner leur scolarité plutôt que de quitter le cadre familial dès l'âge de 10 ans. En effet, faute d'internats, qui lorsqu'ils existent sont vétustes ou fermés pendant le week-end, les enfants seraient hébergés dans des familles où la qualité de l'accueil est sujette à caution.

A l'Est, les collégiens sont hébergés dans des internats lorsqu'ils existent ou dans un foyer de religieuses ou en famille hébergeantes. L'accueil par des familles hébergeantes a démontré ses limites en termes de qualité, différence linguistique, nombre trop élevé d'enfants accueillis, mauvais accueil. Des abus sexuels au sein de familles hébergeantes ne seraient pas dénoncés.

A l'Ouest, le trajet en pirogue demande 4 heures et coûte trop cher ; aussi les enfants partent de chez eux pendant un mois en étant placés dans des familles d'accueil le week-end. L'accueil en familles hébergeantes est moins coûteux. Mais le retard de paiement des familles par la collectivité territoriale de Guyane a provoqué l'éviction arbitraire par celles-ci des enfants qu'elles doivent garder. Récemment, face à cette situation à risque, il a été mis en place un numéro unique pour les jeunes qui se trouveraient en difficulté.

Selon les bilans établis par l'académie de Guyane, en 2015, ce sont 5000 élèves qui ont pris la pirogue quotidiennement.

Extrait du rapport des parlementaires en mission sur le suicide de jeunes amérindiens en Guyane française- 30 novembre 2015

« On doit bien se représenter que pour certains enfants, aller à l'école suppose de se lever très tôt de faire plusieurs heures de pirogue par jour, dans des conditions difficiles et aléatoires. Pour d'autres collégiens cela signifie s'exiler dans une localité à 2 ou 3 jours de pirogue de sa famille, dans un milieu nouveau, soit en internat (souvent fermé le week-end), soit dans une famille d'accueil, peu formée ou motivée »

Les maires de Saint Georges de l'Oyapock, de Camopi, à l'Est et les maires de Maripasoula et Talluen dans l'Ouest, demandent que soient construits des collèges et des lycées avec des internats adjacents. A l'Ouest,

[34] Loi 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

les élèves d'Apatou et de Grand-Santi vont dans les lycées de Saint Laurent du Maroni et ceux de Papaïchton et Maripasoula vont de préférence à Cayenne.

Un nouveau lycée à Saint Georges de l'Oyapock, ville frontière, pourrait se voir conférer une dimension internationale. A ce stade de la réflexion, le Recteur privilégierait un lycée numérique à Maripasoula.

Le Défenseur des droits constate que les réflexions sur la construction de collèges et lycées pour le Haut-Maroni et le Haut-Oyapock sont engagées depuis 2005. Un collège de plein exercice a été ouvert à Camopi en 2013, mais rien d'analogue sur le Haut-Maroni. En attendant, l'aboutissement de réflexions multiples, de jeunes enfants se trouvent être en danger du fait même de la manière dans les compétences des pouvoirs publics sont mises en œuvre, ce qui au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant est inconcevable

Le suicide des jeunes amérindiens

L'échec scolaire massif des enfants des communes isolées de Guyane explique en partie le taux de suicide 20 fois plus élevé qu'en métropole (un suicide pour 200 habitants sur les rives du Haut Maroni, contre un pour 5 000 en Hexagone[35]). 3/4 des suicides concernent des moins de vingt ans, dont des enfants de 9, 12 et 13 ans. Le taux de ces morts volontaires parmi les moins de 44 ans atteint 18 fois la moyenne nationale.[36] Il résulte d'un extrême mal-être et des pertes de repères dues à la modification brutale des modes de vie, la déstructuration de la cellule familiale au sein de laquelle certains parents s'alcoolisent, mais aussi à l'éloignement forcé du cadre familial pour se rendre au collège ou au lycée.

A l'issue de sa première mission d'observation, en janvier 2015, le Défenseur des droits avait demandé à la ministre des outre-mer que soit étudiée la possibilité de nommer des agents de proximité pour accompagner les populations de l'intérieur dans leurs démarches et limiter les facteurs d'échec scolaire. Le Défenseur des droits avait souligné les conséquences sur la scolarité de l'éloignement des enfants de leurs familles, amenés à rejoindre des établissements scolaires et des internats distants de centaines de kilomètres des villages dans des zones inaccessibles par la route.

Sur sollicitation de la ministre des outre-mer, le Premier ministre avait confié, le 30 mai 2015, à Aline ARCHIMBAUD, sénatrice et Marie-Anne CHAPDELAINE, députée, une mission d'investigation sur ces drames. Les deux parlementaires ont produit, le 30 novembre 2015, un rapport sur ce phénomène aboutissant à 37 propositions tendant à améliorer les actions d'éducation de prévention et de santé (addiction à l'alcool, drogue, grossesse précoce...) et proposant l'implantation d'établissements de scolarisation et d'hébergement de proximité.

Un an après la remise du rapport, environ une quinzaine de propositions sur 37 sont en cours d'exécution, selon le sous-préfet aux communes de l'intérieur. Mais, au-delà des constats alarmants, ce sujet ne semble pas avoir suffisamment suscité localement une synergie des acteurs susceptibles d'intervenir (ARS, Rectorat, CTG, autorités coutumières, associations représentatives) et aucun moyen humain nouveau et /ou financier n'ont été dédiés à cette problématique, notamment pour renforcer la cellule pour le mieux-être des populations de l'intérieur (CerMePI), lieu de mutualisation et de coordination ou, pour une prise en charge psychiatrique des personnes en crise suicidaire et des membres de la famille concernée. A ce stade, on peut juste noter le recrutement d'une infirmière psychiatrique à Maripasoula.

[35] Source ADLER : action pour le développement, l'éducation et la recherche ; basée à Cayenne et à Maripasoula, l'association intervient dans différentes actions de prévention du suicide

[36] Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)

Evelyne Robert, psychiatre a apporté son témoignage lors du colloque organisé au Sénat le 30 novembre dernier portant sur le bilan du rapport précité : « *Les moyens de nos hôpitaux sont en baisse et il faut de bien trop longs jours pour parvenir aux populations, aux familles en détresse après un suicide. Nous avons dû y renoncer plusieurs fois. Sur place, les familles déplorent le manque de suivi et la nécessité de devoir répéter sans cesse leur histoire à des personnels qui changent. Un père de famille m'a dit : « on envoie nos enfants à l'école, ils nous ramènent la mort ».*

Les représentants des peuples premiers qui ont fait le déplacement jusqu'au Sénat ont confirmé ces éléments et martelé leurs inquiétudes, rappelant que la distance à parcourir entre les collèges et les villages pour les jeunes enfants est au cœur des revendications des Amérindiens.

Aussi, le Défenseur des droits, en application de l'article 3 de la convention internationale des droits des enfants[37] et suite aux propositions des parlementaires susvisées demande à être destinataire des mesures qui seront effectivement programmées et des politiques de prévention et lutte contre les addictions, en premier rang desquelles, l'alcool.

Etudiants et mobilité

La création d'une université de plein exercice a permis de revisiter la carte de formation universitaire et l'articulation recherche et enseignement supérieur. Toutefois l'université est déficitaire en professeurs et enseignants habilités à diriger des recherches.

Pour les jeunes ultra-marins, vivre sur une île ou sur un territoire enclavé comme la Guyane marquée par l'immensité, c'est construire son parcours avec des contraintes d'isolement et d'éloignement par rapport à l'hexagone et le continent européen. Les élèves sont également confrontés, très jeunes, aux contraintes de mobilité à l'intérieur même de leur département.

L'accès à la mobilité revêt une importance primordiale. Les étudiants font face à des contraintes spécifiques pour poursuivre leurs études à Cayenne, venir en métropole ou pour se rendre dans des pays environnants, en premier lieu le coût des transports.

Dans ce cadre, le dispositif d'aide à la mobilité intérieure est une particularité en Guyane. Le décret 2010-1425 du 18 novembre 2010 instituant le fonds de continuité territoriale précise, dans son article 1, le cadre dans lequel ces aides à la continuité territoriale (ACT) peuvent être accordées: *« l'aide à la continuité territoriale contribuant à financer une partie du titre de transport entre collectivités à l'intérieur d'une même zone géographique et l'aide à la continuité territoriale contribuant à réduire le prix des titres de transports à l'intérieur d'une même collectivité en raison de difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire sur les liaisons définies par arrêtés ».*

Ainsi, en application de ce texte, une réponse est apportée sur la possibilité que l'aide à la continuité territoriale puisse être affectée au transport aérien interne en Guyane où 7 communes sur 22, d'environ 10 000 habitants et plus, ne sont pas desservies par les routes.

Ce dispositif a été mis en œuvre au 1er janvier 2012 par convention signée le 4 avril 2011, entre la Préfecture via LADOM[38] et le Conseil régional. La collectivité territoriale de Guyane procède au versement d'une subvention directement auprès de la compagnie aérienne et LADOM accorde une aide à la personne sous certaines conditions, notamment de ressources.

[37] CIDE signée le 20 novembre 1989 à l'ONU puis ratifiée par la loi n°90-548 du 2 juillet 1990- art 3 : *« les Etats parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié ».*

[38] Agence de l'outre-mer pour la mobilité

Pour autant, à l'usage, ce dispositif n'emporte pas consensus.

Le montant alloué au titre de l'aide à la continuité territoriale s'est élevé à 14 026 euros en 2012 et à 65 205 euros en 2015, sachant que la provision estimée par LADOM était d'un million d'euros[39]. Le système coûterait ainsi plus cher en frais de gestion qu'en indemnités versées aux usagers. Les lourdeurs administratives et les inadaptations du logiciel de gestion conditionnant les aides à un plafond de ressources nécessitent de revoir les modalités d'application. C'est ce que demande avec insistance la CTG sous peine « de perdre en crédibilité » et de voir redistribuer à d'autres territoires les crédits non consommés.

Le Défenseur des droits souhaite que soient mises en oeuvre des modalités d'accompagnement social à la mobilité interne ou externe afin de permettre aux étudiants de mieux connaitre les dispositifs d'aides dont ils peuvent bénéficier et ainsi poursuivre leurs études dans des meilleures conditions matérielles. Il en va de même au sujet de l'attribution des bourses scolaires.

2.1.2 Le droit à la santé et l'offre de soins

Les indicateurs de santé restent préoccupants[40]. Les risques épidémiologiques sont réels. La Guyane souffre de pathologies endogènes à la forêt équatoriale, paludisme, dengue, fièvre jaune. Le taux de personnes atteintes de tuberculose est le plus élevé de France. Quant au VIH, la Guyane est considérée comme le premier département d'épidémie généralisée. Comme vu précédemment, le nombre de suicides et de tentatives de suicide des jeunes est élevé; s'y ajoutent les problèmes liés à l'alcoolisme et à la consommation de stupéfiants.

Les risques sanitaires dans la vie quotidienne

La population se répartit sur un territoire vaste ; les logements ne sont pas souvent alimentés en eau potable et en électricité et la distribution du courrier postal est perturbée. Le mal logement concerne 40 % de la population.

Le long des fleuves, les peuples autochtones et les populations d'orpailleurs vivent en zone interdite. Des maladies infectieuses sont liées à cet orpaillage illégal désastreux et à l'imprégnation mercurielle des populations vivant près des fleuves, dont elles tirent leur alimentation. Le méthyl mercure est un neurotoxique qui peut entrainer des lésions du cerveau et du système nerveux chez le fœtus. Chez l'enfant, une imprégnation élevée peut conduire à une diminution de l'acuité auditive, des troubles de l'équilibre et de la marche et des retards psychomoteurs. L'orpaillage illégal n'est pas le facteur exclusif de la contamination de l'environnement par le mercure ; il faut ajouter la modification du cycle biogéochimique naturel du mercure et le relargage d'importantes quantités de mercure piégé naturellement dans les sols et les sédiments lors des opérations de déboisement et de dégradation du couvert végétal.

En 2010, un projet de dépistage des atteintes neurologiques et neurosensorielles n'a pas pu voir le jour en raison de la difficulté de recruter un neurologue ou un neuro-pédiatre. L'agence régionale de santé (ARS) finance un programme de prévention des forts taux d'imprégnation chez les enfants à naître ou allaités sur le Haut du Maroni depuis 2012 et sur le Haut de l'Oyapock, depuis 2014.

Santé Publique France s'est engagé par écrit vis-à-vis de l'ARS, cet été, sur la réalisation d'une nouvelle étude d'imprégnation de la population afin d'évaluer si les niveaux d'imprégnation ont évolué favorablement ou défavorablement en 10 ans et de connaitre l'efficacité des programmes de prévention mis en œuvre[41].

[39] Note de la CTG - octobre 2016

[40] La santé dans les outre-mer -rapport thématique de la Cour des comptes - 2014

[41] Jacques CARTIAUX, directeur régional de l'ARS

Le Défenseur des droits soutient la demande formulée auprès de la ministre des outre-mer d'une étude d'évaluation de l'impact du mercure sur la croissance et la santé du nourrisson et des jeunes enfants et il souhaite que les conclusions puissent être rendues publiques.

Le déficit en matière de médecine libérale et de spécialités

Le secteur de la santé est marqué par une faible densité en termes de professionnels de santé. La Guyane est un désert médical. Le nombre de médecins est largement inférieur à la moyenne nationale, soit pour 100 000 habitants : 51 généralistes contre 106 en métropole, 22 spécialistes contre 94 en métropole[42].

L'absence de certains plateaux techniques ou de spécialistes (chimiothérapie, chirurgie dentaire, cardiologie…) renvoie sur Cayenne la prise en charge du patient avec en corollaire l'avalanche d'obstacles qui s'y rattache (hébergement, coût du transport…). Un besoin crucial en matière d'optique et de soins dentaires a été signalé.

On parle de médecine au rabais ; l'ordonnance de 1945[43] est devenue la règle; on enregistre 50% de médecins venant de l'étranger avec, en corollaire, des phénomènes de communautés. Les dispositions du 2e alinéa de l'article L.4131-5 du CSP (art 6 de l'ordonnance 2005-26 relative à l'extension et à l'adaptation du droit de la santé et de la sécurité sociale dans les départements d'outre-mer) habilitent le Préfet de Guyane à autoriser, à titre dérogatoire, l'exercice de la médecine par des praticiens hors union européenne, en dehors de la liste fixée par l'article L 4111-2 du CSP ou par des titulaires d'un diplôme de médecin quel que soit le pays d'obtention du diplôme. Il est prévu toutefois de procéder à de larges consultations préalablement à toute décision d'autorisation d'exercice (union régionale des médecins libéraux, syndicat des médecins libéraux de Guyane, et conseil départemental de l'ordre des médecins).

Le Défenseur des droits a sollicité, lors d'une entrevue courant 2016, la ministre des affaires sociales et de la santé afin qu'une enquête nationale visant à déterminer l'identification et le nombre de médecins à diplômes hors UE, exerçant en France soit réalisée ; il a également souhaité que soient recensés les besoins en ressources humaines et médicales par territoire et discipline à partir d'une cartographie réalisée par les agences régionales de santé (ARS).

La Guyane présente un déficit d'équipements spécialisés et de structures d'accueil pour les personnes en situation d'handicap. S'Il y a eu des créations d'ULIS[44] de SESSAD [45]ces dernières années en Guyane, il y a un réel manque pour les enfants handicapés à partir de 16 ans : peu de structures d'accueil spécialisées et des listes d'attentes de plus de 200 enfants. Par ailleurs, les ULIS deviennent des classes « fourre-tout » où sont orientés des enfants qui présentent de gros retards d'apprentissage sans pour autant relever d'une situation d' handicap.

La MDPH souligne également l'absence d'équipes relais « handicaps rares » qui serait une ressource très intéressante pour la Guyane. Elle réfléchit également à une certaine territorialisation de ses équipes pour aller vers les populations et offrir une information sur leurs droits. En Guyane, le transport est un obstacle majeur à l'accompagnement thérapeutique des personnes handicapées. La scolarisation des enfants en situation d'handicap est une préoccupation des villageois amérindiens.

Le secteur de la santé mentale souffre davantage d'un manque de communication avec la population car elle aborde des sujets qui dérangent. Les acteurs locaux évoquent des dérives sectaires : exemple : « l'hystérie

[42] Docteur BROUSSE – revue une saison en Guyane n°15 août 2015

[43] Ordonnance n°45-1748 du 6/8/1945: exercice de la médecine par des médecins étrangers - PADHUE : Loi n°2009-833 du 7 juillet 1999- décret d'application n°2004-508 du 8 juin 2004- Loi n°2012-157 du 1er février 2012

[44] Unité localisée pour l'inclusion scolaire

[45] Service d'éducation spéciale et de soins à domicile

collective » de collégiens au collège Achmat Kartadinama à Grand-Santi en 2015 et à l'internat du collège Gran Man Difou à Maripasoula, en 2016.

Le déficit en pédopsychiatrie et de lits disponibles ne permet pas la prise en charge médicale de tous les patients. Le nécessaire renforcement en qualification psychiatrique demeure une constante. Un projet de centres médicaux psychologiques juvéno-infantiles serait en cours d'études par l'ARS L'affectation d'assistantes sociales hospitalières est rendue indispensable.

Se soigner malgré l'isolement

L'offre de soins est concentrée sur Cayenne et ses communes limitrophes. Dans les zones isolées (littoral et forêt), un pan de la population dit « les intouchables » est à 2 à 3 jours de pirogue.
Un maillage est toutefois assuré selon une formule qui constitue une exception en France : les centres délocalisés de prévention et de soins (CDPS), au nombre de 18 et une équipe mobile de pédopsychiatrie.

Ces centres de soins sont répartis en fonction des difficultés d'accès. Dans ces centres délocalisés de prévention et de soins administrés par le centre hospitalier de Cayenne est exercée une médecine de proximité. Toutefois, l'organisation de ces centres est moins adaptée au suivi des pathologies chroniques ou des activités de prévention et d'accompagnement psychologique, notamment en direction des jeunes. Les contrats des médecins sur les postes en CDPS, en sites isolés, proposés par le CHAR sont d'une durée de trois mois à six mois *« afin de limiter les risques liés à des conditions de vie difficiles ».*

Les centres de soins sont la cheville ouvrière de la santé pour les communes de l'intérieur « *Au dispensaire, on traite avant tout de « bobologie », mais vite, il faut se substituer aux spécialistes*», propos d'un médecin en mission à Camopi[46].

En cas d'urgence, l'isolement est total. L'hélicoptère ne peut se poser de nuit, aussi après 16h, un patient nécessitant une évacuation sanitaire vers Cayenne ne pourra être pris en charge que le lendemain. Le renforcement récent d'un équipement SAMU par un appareil capable de voler de nuit est de nature à rassurer, mais le territoire à couvrir est tel que la disponibilité de cet appareil reste aléatoire. Par ailleurs, l'assurance maladie ne prend pas en charge les transports en pirogue au titre des transports sanitaires. Pour un habitant de Trois Saults, une hospitalisation à Cayenne, c'est plusieurs jours de voyage en pirogue, et en ambulance.

La barrière de la langue, une immersion dans un environnement méconnu, une coupure longue avec sa famille et les coûts induits expliquent que, plutôt que de se rendre au CHAR de Cayenne, certaines personnes renoncent à leur droit à la santé.

L'inégalité de la répartition de la population et l'afflux constant de population étrangère déséquilibrent le fonctionnement des centres délocalisés de prévention et de santé. Ces structures sanitaires ne sont pas suffisamment dotées pour couvrir les besoins de santé d'une population en provenance de flux migratoires qui favorisent la transmission et la persistance des pathologies infectieuses. Les populations transfrontalières sollicitent souvent en urgence le système de soins français de la Guyane. Les CDPS sont confrontés à une demande en pleine expansion et, d'ici 2030, c'est le doublement de l'activité qui devra être accompagné.

Témoignage de la caisse générale de sécurité sociale de Guyane

« Une dame qui habite l'Approuage et qui, suite à un AVC, a besoin de soins de rééducation se rend à Régina, (sud-est de la Guyane) où elle prend un taxi agréé pour se rendre à Cayenne. Elle n'a pas d'avance de frais pour le trajet en taxi; pour la partie fluviale tout est à sa charge, de 150 à 200 euros ».

[46] Revue une saison en Guyane n°15, article « à la santé des habitants de l'Oyapock » de Maxime Brousse.

Une continuité des soins à assurer

La population est dans une situation de grande précarité. La caisse générale de sécurité sociale (CGSS) enregistre, pour 2016, un nombre de bénéficiaires de la CMU-c de 91 280, soit près de la moitié des personnes protégées par la CGSS et 17 980 le nombre de bénéficiaires de l'Aide Médicale de l'Etat (AME), soit environ 6% des bénéficiaires de l'AME de la France entière. La permanence d'accès aux soins (PASS) s'en trouve être saturée. Les soins sont discontinus et par conséquent inefficaces. Les effets de ciseaux des contrôles de régularité entrainent des ruptures de droits ou des renoncements aux droits et débouchent sur une exclusion des soins. La situation irrégulière d'étrangers ne permet pas de soutenir un traitement médical de longue durée tel que celui du VIH, première pathologie en Guyane. Selon les enquêtes menées par AIDES, 50% des personnes vivant avec le VIH, suivies au CDPS de Maripasoula, n'avaient pas de droits sociaux ouverts, en 2015. Il n'existe pas de centre de vaccinations, la chaîne de vaccins est souvent rompue. Le centre de santé de Maripasoula ne dispose pas de contraceptifs à prescrire. Au quotidien, l'enjeu pour les villages sur le fleuve est de pouvoir acheter des traitements de première nécessité afin de soigner des affections bénignes.

Recueil d'informations sur Maripasoula - 2016 -AIDES

L'effectif et l'instabilité des personnels des CDPS ne permettent pas de dédier un poste à l'éducation thérapeutique des patients. Il n'existe pas de poste de médiateurs, traducteurs et culturels, face à la barrière de la langue et aux spécificités culturelles.

Les médecins infectiologues sont dans l'impossibilité de délivrer des traitements au-delà d'un mois, or la difficulté de se déplacer régulièrement est source de rupture de soins.

Des ruptures de stock de médicaments à la pharmacie de Maripasoula sont fréquentes.

L'absence de structure de santé suffisamment développée sur la rive surinamaise entraine la fréquentation du CDPS de Maripasoula par davantage de population transfrontalière.

Témoignage de la caisse de sécurité sociale de Guyane

« En décembre 2015, Juliette B, 42 ans, mère de 11 enfants, souffre d'une insuffisance rénale qui nécessite des dialyses. En raison de sa situation en site isolé, de l'absence de structure d'hémodialyse à proximité, Juliette a été adressée par le CHAR de CAYENNE à l'équipe du CHU de REIMS (une de ses filles vivant là-bas). Après validation du stade final de la pathologie (besoin d'une greffe rénale) et après s'être assuré que tout le personnel médical pouvant intervenir à son retour en Guyane (CHAR, CDPS de Papaïchton et Maripasoula) ait été formé, Juliette a pu revenir chez elle, en juin 2016, pour suivre une dialyse péritonéale à domicile, en attendant la greffe. Aujourd'hui, le service de néphrologie du CHU de REIMS ne veut plus prendre en charge Juliette pour la greffe aux motifs que la patiente n'a pas d'adresse à Reims, de l'impact des coûts et qu'une greffe rénale dans les conditions de vie de Juliette, vivant dans un écart[47] est une opération dont les soins post opératoires seraient impossible à suivre ».

[47] Un écart est, chez les amérindiens, un hameau né de la décision d'une partie de la population d'un village de s'implanter dans la proximité d'un village mais à l'écart du groupe principal

Isolement géographique et difficultés de transport pour Maripasoula et les communes isolées de l'Ouest guyanais – recueil d'informations 2016 –AIDES

Certaines populations très éloignées ne peuvent se rendre à une consultation tardive n'ayant par la suite plus de possibilités pour rentrer sur leur lieu de vie.

Pour les personnes travaillant sur les sites d'orpaillage, le coût du déplacement pour se rendre au centre de santé peut s'avérer élevé (jours non travaillés, trajet en pirogue).

Il n'existe pas de lieu d'accueil et d'hébergement pour les patients et leurs éventuels accompagnants, les plus éloignés du bourg et nécessitant de rester plusieurs jours à Maripasoula pour leurs soins.

Une offre de soins territoriale à conforter

Le centre hospitalier Andrée Rosemon de Cayenne (CHAR) présente une offre de soins notoirement insuffisante, une gouvernance défaillante, un déficit de 30M d'euros, Les dépenses envers les fournisseurs n'ont pas été honorées, bloquant la livraison de matériels élémentaires et nécessaires. L'évaluation de la Haute Autorité de Santé a constaté, en mars 2013, que le *« centre hospitalier de Cayenne n'a pas atteint un niveau de solidité qu'on était en droit d'attendre d'un établissement de santé »*. L'administrateur provisoire, Pierre LESTEVEN, fait de l'organisation de l'offre de soins sa priorité *« raisonner global et non Cayenne »* ; il évoque la mutualisation avec le CHOG de St Laurent du Maroni, la télémédecine, la recherche et des recrutements. Le Pacte d'avenir pour la Guyane précise la réhabilitation attendue du CHAR, la construction d'un nouvel hôpital Ouest Guyanais et un projet d'un centre médical chirurgical à Kourou avec le soutien du CNES.

2.1.3 La protection de l'enfance et la protection maternelle infantile

Le besoin est croissant en matière d'accompagnement de l'enfant et de la famille et dans le champ de la protection de l'enfance. On dénombre environ 33 000 enfants de moins de 6 ans, soit 14,9% de la population départementale. Au 30/09/2016, le nombre de mineurs et jeunes majeurs pris en charge au titre de la protection de l'enfance s'élevait à 775, dont 74% dans le cadre d'une mesure judiciaire d'assistance éducative. Des partenaires institutionnels et associatifs rencontrés par le Défenseur des droits alertent sur le fait que « l'isolement » commence aux portes de Cayenne.

La collectivité territoriale de Guyane est responsable de la protection de l'enfant ; son rôle de chef de file est confirmé par la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance. Le champ du social n'est pas investi correctement et à la hauteur des enjeux. L'aide sociale à l'enfance (ASE) doit poursuivre dans de meilleures conditions la mise en œuvre du schéma de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, adopté en 2012 et valable jusqu'en 2017. Ce dernier s'aligne sur la loi 2007-293 du 5 mars 2007 et sur les nouvelles dispositions de la loi 2016-297 du 14 mars 2016 réformant la protection de l'enfance.

La politique d'aide sociale à l'enfance demeure le parent pauvre du budget de la CTG. On peut souligner un manque global en moyens humains tant au niveau de la cellule de recueillement des informations préoccupantes (CRIP), même si elle a été récemment renforcée, de l'aide sociale à l'enfance (un seul cadre ASE pour tout le département), des travailleurs sociaux que des assistants familiaux. Lors des deuxièmes rencontres territoriales de la protection de l'enfance, organisées, par le Président de la CTG en partenariat avec le groupe SOS, les délégations de l'outre-mer composées de politiques et de techniciens ont décidé de se constituer en réseau ultra-marin de la protection de l'enfance. Elles se sont étonnées que le nouveau

conseil national de la protection de l'enfance, prévu à l'article 1er de la loi du 14 mars 2016 sur la protection de l'enfance, n'accueille aucun ultra-marin dans sa composition.

Le lien familial

En Guyane, du fait de la multiplicité ethnique, linguistique et culturelle, le dispositif de protection de l'enfance est confronté, plus encore que dans les départements métropolitains, à l'enjeu majeur : protéger l'enfant sans rompre les liens avec la famille.

Or, le dispositif de protection de l'enfance en Guyane ne met que trop peu l'accent sur la prévention et l'accompagnement des familles avant le prononcé d'une mesure de placement de l'enfant.

Ainsi les situations initialement signalées comme présentant un risque de danger pour l'enfant aboutissent quelques années plus tard à des placements, faute de mesures d'accompagnement renforcé. Certaines mesures ne bénéficient par ailleurs d'aucun référent par manque de personnel. Chaque travailleur social suit entre 26 et 40 situations en tant que référent.

Le maintien des liens avec les familles n'est pas toujours possible, d'une part, en raison de l'insuffisance de structures d'accueil socio-éducatives (absence de foyer départemental de l'enfance par exemple) entrainant des éloignements du domicile des familles et, d'autre part, en raison de l'insuffisance des structures de visites.

La saturation du dispositif des familles d'accueil

Les familles d'accueil, confrontées à des placements en surnombre (jusqu'à 10 enfants par famille) ne peuvent remplir correctement leurs missions et les travailleurs sociaux de l'Aide Sociale à l'Enfance n'ont pas les moyens de suivre les enfants ainsi placés. Les enfants présentant des comportements anormaux sont gardés au sein de ces mêmes familles, faute de familles d'accueil thérapeutiques, rendant encore plus difficile une prise en charge de qualité par ces dernières. Dans ce contexte, on suspecte des violences sur enfants au sein de familles d'accueil.

Les grossesses précoces et le suivi périnatal

7% des femmes enceintes de Guyane ont moins de 15 ans. [48] L'Ouest guyanais et le Maroni enregistrent au total 51% des grossesses de jeunes filles mineures ; certaines communautés concentrent en leur sein 24% de grossesses très précoces. Ces grossesses précoces ne sont pas sans lien avec des problématiques d'inceste et de violences sexuelles intrafamiliales. Récemment, l'ARS a mesuré une légère inflexion de ces données.

Les femmes enceintes des communes de l'intérieur ne sont prises en charge qu'à partir du 8ème mois. Les futures mères, contraintes de quitter leur domicile, souvent leurs autres enfants, appréhendant les conditions d'accueil à Cayenne (à St Laurent du Maroni, les femmes peuvent être accueillies à la Maison de parents financée par la commune), ne maitrisant pas assez la langue française, angoissées par le désœuvrement dans lequel elles vont être plongées, refusent cette perspective. Il en découle des difficultés obstétricales, un fort taux de naissances prématurées et le défaut de déclaration de naissance.

On souligne ici l'absence d'une structure d'accueil mère/enfant pour accueillir les jeunes mères et leurs bébés, parfois nés à la suite de violences sexuelles intrafamiliales.

L'espérance de vie à la naissance est en deçà de la moyenne française. Le taux des indicateurs de fécondité est très élevé : pour 100 femmes, il est de 349 en Guyane (199 en métropole). La mortalité infantile est de 8,8% contre 3,5% en métropole. La prise en charge périnatale est essentielle; on comptait 6 603 naissances en 2013 et on en prévoit 7 900 en 2020. On enregistre 10,4% de décès d'enfants de moins d'un an pour1000 naissances ; la moitié des décès infantiles intervient avant 7 jours de vie (conséquence d'accouchements

[48] Données ARS 2014

prématurés).[49]
Or, le fonctionnement de la protection maternelle infantile (PMI) est aléatoire faute de coordination et de budget, alors que la natalité qui progresse (+ de 6000 par an) est un enjeu majeur de santé publique. La PMI constitue une compétence légale de la CTG. Elle connait des lacunes dans son fonctionnement du fait de la vacance prolongée de nombreux postes de praticiens, sages-femmes et paramédicaux. Les locaux sont exigus ne permettant pas de développer des actions de parentalité. Son organisation territoriale n'est pas optimum[50]. Un centre de PMI existe sur Maripasoula. La coopération avec le centre de santé est satisfaisante et permet la mise en place de tournées régulières dans les villages situés en amont (un passage environ toutes les 2 à 3 semaines). Aucune mission PMI n'est assurée sur l'Oyapock ; ce sont les personnels du centre de soins qui exercent les actions de protection maternelle infantile.

Les charges liées à la PMI constituent des dépenses obligatoires et, dans un contexte de ressources contraintes et de démographie médicale défavorable, la CTG est face à des choix. Dans les communes isolées, serait à l'étude une délégation de la compétence PMI par la CTG aux centres de santé afin de garantir une prise en charge globale des futures mères.

La création d'une structure d'accueil appelée « hospitel » est en cours de validation; elle permettra d'accueillir notamment les femmes enceintes en provenance des territoires isolés avant leur accouchement.

Le Défenseur souhaite que puisse être menée une étude sur le dispositif actuel de prise en charge des femmes enceintes des communes isolées afin d'en tirer des enseignements utiles pour conduire une politique de protection maternelle adaptée.

Les mineurs non accompagnés

Le phénomène de mineurs non accompagnés est difficilement quantifiable en Guyane, du fait d'une migration pendulaire des parents entre la Guyane et les pays frontaliers. En tenant compte de l'ancienne appellation « mineurs isolés étrangers » (MIE), au 31 décembre 2015, l'ASE n'en a recensé que 17. Mais, en application de la loi 2016-297 du 14 mars 2016 réformant la protection de l'enfance, tout mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille s'avère être un mineur à prendre en charge par la CTG.

« Récemment l'arrivée d'une mineure de 13 ans accompagnée d'autres clandestins au barrage policier d'Iracoubo se termine en placement d'urgence à l'ASE » illustre la directrice de l'enfance de la jeunesse et de la famille.

Au regard de ses moyens humains et de ses capacités budgétaires, la CTG est inquiète de l'application de cette nouvelle disposition en Guyane soumise à des migrations de plus en plus fréquentes.

L'impact des prestations familiales

Le système de prestations sociales a transformé les traditions, l'économie de subsistance évolue vers une économie mixte subsistance/monétaire. Les relations entre les hommes et les femmes, les mères et les pères ont changé ; les allocations étant versées majoritairement à la mère, elle détient, de ce fait, un pouvoir nouveau. Avoir un enfant donne une forme de statut social et offre, par le biais des prestations sociales, un moyen d'existence.

[49] Source dossier territorial- Préfecture et ARS
[50] Projet de direction de l'enfance, de la jeunesse et de la famille CTG 2016-2021

Logique budgétaire et incertitudes juridiques

Le schéma territorial des services aux familles vient seulement d'être achevé permettant enfin de mobiliser effectivement des crédits budgétaires en provenance de la caisse d'allocations familiales en faveur de la petite enfance et des actions de parentalité. En effet, pour les moins de trois ans, il manque 1300 places de crèches. La faiblesse de l'offre d'accueil en petite enfance se couple avec l'inégalité de sa couverture sur le territoire, l'offre étant répartie sur 5 villes (Cayenne, St Laurent du Maroni, Kourou, Remire-Montjoly, Matoury). On compte de moins en moins d'assistantes maternelles ; elles n'ont pas la possibilité de mettre leurs logements en conformité avec les normes de sécurité pour l'accueil des enfants.

Le manque de moyens humains, financiers et logistiques font que *« 80% des actions menées par les acteurs du social sont réalisées sans garantie juridique, à la limite des lois et règlements en la matière»* selon Audrey MARIE, vice-présidente de la CTG. Les responsables des services sociaux interrogés par le Défenseur des droits illustrent ce propos par quelques exemples: 150 décisions judiciaires d'AEMO ne connaissent aucune suite; on assiste à l'épuisement du travailleur social, multi-compétent et couvrant un secteur géographique trop vaste: un unique poste d'assistant social pour couvrir Saint Georges, Camopi, Trois Sault et les villages environnants; on ne compte qu'une assistante sociale hospitalière pour tous les CDPS; le suivi des enfants placés dans les 164 familles d'accueil est aléatoire ; le nombre d'enfants gardés par celles-ci est largement supérieur à la norme ; la prévention spécialisée est quasi absente des politiques d'animation sociale, on ne compte qu'un seul club sur Cayenne

Dans ce contexte, le système D a remplacé l'innovation. Les associations quant à elles se sentent précarisées, en l'absence de conventions pluriannuelles d'objectifs.

Par ailleurs, la gratification des stages dans le cadre de la scolarité fragilise le parcours universitaire des étudiants ; les employeurs potentiels n'étant pas disposé à dépenser cette forme de rémunération, les demandes de stages sont souvent refusées. De ce fait, l'IRDTS[51] souffrirait de l'insuffisance de candidats alors même que les métiers du social sont non pourvus, un paradoxe qui génère en parallèle une concurrence sévère pour débaucher les titulaires de ces postes ; la continuité du service s'en trouve inévitablement compromise. Sa directrice Yvanne BERTRAND compte saisir le Défenseur des droits à ce sujet.

La loi organique n°2011-904 du 29 mars 2011 a confié au Défenseur des droits le soin de promouvoir l'intérêt supérieur de l'enfant, c'est en ces termes qu'il s'est adressé au président du Collectivité territoriale de Guyane afin qu'il puisse intégrer dans sa construction budgétaire à venir les efforts nécessaire pour remédier à cette situation dégradée et qu'il puisse engager dès à présent la réorganisation des modalités de prise en charge des enfants en danger, de leur suivi et, en amont, des dispositifs de signalement.

2.1.4 Le droit au logement

L'ensemble des communes de la bande littorale rassemble 70% de la population et les zones habitées ne représentent que 10% du territoire. La densité démographique donne de la Guyane l'image d'une région sous peuplée en dépit de l'accroissement démographique. Or, 30% des ménages vivent en surpeuplement (9% en hexagone), selon une étude de l'INSEE/Deal.

[51] Institut régional du développement du travail social

Les villes du littoral et les gros bourgs connaissent une forte densité. Le besoin en parcelles à destination de l'habitat s'accroît, le pays étant couvert de 90% de forêt vierge, propriété privée de l'Etat. La pénurie de foncier viabilisé et l'insuffisance de logements sociaux favorisent l'extension d'un habitat spontané et insalubre (19 000 logements).

Par ailleurs, le faible niveau de ressources de la majorité des ménages est à l'origine d'une proportion importante d'habitat indigne sous toutes ses formes, habitat précaire ou informel[52], jusqu'aux formes les plus graves (marchands de sommeil).

L'urgence de construire des logements

Le droit au logement s'exerce difficilement. Le mal logement concerne 40% de la population. Les expulsions s'exécutent sans possibilité de relogement. Environ, 13 000 demandes sont insatisfaites. Le besoin annuel est d'environ 4 000 logements d'ici 2020[53]. Or, actuellement la production est en moyenne 1200 par an. Face à l'évolution prévisible de la population, il faudrait construire, selon les services de l'Etat, d'ici 2030, entre 3 700 et 5200 logements par an dont 35% de logements locatifs sociaux.

Le droit au logement dépend d'abord de l'accès au foncier. Les coûts d'aménagement du foncier brut sont trop élevés. Le Pacte d'avenir pour la Guyane en fait une mesure principale dans son axe 1. Une opération d'intérêt national (OIN) sera dotété financièrement pour un projet de périmètre autour de Saint Laurent du Maroni-Mana, Kourou et la communauté d'agglomération du centre littoral.

L'OIN est le seul instrument de ce type créé en outre-mer. Dans ce cadre, l'Etat compte céder progressivement 100 000 ha de foncier pour les projets d'aménagement et de développement économique de la Guyane. Des discussions sur le nombre d'hectares sont encore en cours.

Quatre causes de concession ou cession gratuite de terres domaniales sont prévues par le code général de la propriété des personnes publiques dans ses articles 15-141 à 15-145 :

- les terres agricoles; le développement agricole se fait par la mise en valeur de zones forestières primaires transformées en surface agricole utile par la technique du brûlis au rythme annuel de 1000ha.

- l'aménagement d'équipements publics collectifs, de logements sociaux de services publics et réserves foncières ;

- les communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt ;

- dans des zones délimitées et sous certaines conditions, à des fins de régularisation de situation de fait, le terrain d'assiette de l'habitation d'occupants sans titres de terrain appartenant à l'Etat.

6M d'euros ont déjà été dégagés par l'Etat. Le pacte d'avenir prévoit 30M d'euros par an auxquels s'ajoutent les financements attribués pour des logements neufs, des rénovations et de la résorption de l'habitat insalubre, soit une enveloppe annuelle de 100M d'euros.

L'Etat, pour des raisons historiques, détient près de 90% du foncier, les collectivités territoriales 0,2% et les personnes privées 10%[54]. Cette situation a des conséquences fiscales en raison des dispositions du 2° de l'article 1394 du code général des impôts, qui exonèrent de taxe foncière les propriétés de l'Etat et de l'article 333J de l'annexe II qui précise : *« en Guyane, les travaux d'évaluation ne sont pas effectués pour les*

[52] Construction sur le sol d'autrui

[53] Pacte d'avenir pour la Guyane

[54] Code du domaine de l'Etat « les terres vacantes et sans maître du départ de la Guyane ainsi que celles qui n'ont pas été reconnues comme étant propriétés privées individuelles ou collectives en vertu de dispositions du décret 16 janvier 1946 font partie du domaine de l'Etat »

propriétés domaniales qui ne sont ni concédées ni exploitées ». Pour autant, l'ONF gère la gestion des espaces forestiers du domaine privé de l'Etat soit 5M, 3 hectares sur 8M d'hectares de forêt guyanaise. Dans ce cadre, toute occupation, autorisation, bail ou concession à caractère privatif doit faire l'objet d'un accord de l'ONF validant le site. Certaines manoeuvres de retardement des décisions peuvent exister. Le principe d'un guichet unique a été établi à France Domaine pour assurer la cohérence des attributions foncières. La Guyane est le seul département où les forêts sont gérées par l'ONF, alors même que l'exploitation du bois et des produits constitue une filière d'avenir.

Le Défenseur des droits entend que tout soit mis en œuvre pour faciliter d'une part, les procédures concernant le foncier afin de desserrer l'étau du foncier domanial et faciliter le droit au logement. D'autre part, il souhaite l'accélération des procédures de cessions foncières aux particuliers et aux acteurs économiques. Il s'interroge sur les dispositions spécifiques en vigueur en Guyane relatives au régime de non fiscalisation du domaine privé de l'Etat et leurs conséquences lourdes en termes de ressources fiscales et en incidence d'inégalités entre citoyens.

Par ailleurs, le Défenseur des droits demande à l'Etat de maitriser les expulsions sans solutions alternatives d'hébergement. En effet, souvent les expulsions sont massives car 30% de la population occupent des zones d'habitat de façon illicite ; exemple, Mont Baudet, 176 familles ont été évacuées dont certaines familles étaient présentes sur ces lieux depuis 1990.

2.1.5 Le droit fondamental à l'asile

La Guyane recueille aujourd'hui environ 44% des premières demandes d'asile déposées en Outre-mer, sachant que celles-ci représentent 7% des demandes totales en France.

Depuis 2008, l'augmentation est continue, 1500 demandes en 2013, 2700 en 2015. 2,6 % des demandes ouvrent droit à une mesure de protection accordée par l'OFPRA, un peu plus après un recours devant la CNDA (statut de réfugié ou protection subsidiaire). La Guyane ne dispose des services de l'OPFRA qu'au travers d'une antenne basée à Basse Terre en Guadeloupe.

Les Surinamiens sont venus s'installer massivement après la guerre civile qui a ravagé leur pays. Après le règlement du conflit, en 1983, certains ont regagné leur pays mais face à la situation économique désastreuse du Surinam, la facilité d'accès au territoire guyanais par le fleuve Maroni et les conditions sociales françaises, beaucoup sont revenus. Ils représentaient 11% de la population en 1986, ils étaient 6000 personnes puis en 1992, 10 000; aujourd'hui, ils sont 21 600.

L'immigration des Haïtiens est ancienne (année 1970). Les politiques de regroupement familial de l'office de migration internationale (OMI) ont permis une stagnation de celle-ci. Mais, suite au séisme de 2010 qui a frappé leur pays, beaucoup d'entre eux se sont réfugiés à nouveau en Guyane, déposant des demandes d'asile peu accordées ; pour autant, la plupart n'ont pas quitté la Guyane. Ils représentent 30% de la population immigrée et près de 9% de la population globale.

La Guyane est de nouveau confrontée depuis plusieurs mois à un afflux massif de populations d'origine haïtienne et surinamaise, dans une moindre mesure. Le Préfet de Guyane interrogé par le Défenseur des droits apporte les précisions suivantes : « *de 2759 demandes en 2015, on compte 4500 demandeurs enregistrés et 6500 rendez-vous pris à la fin du mois d'août 2016. Si la tendance se poursuit ce sera 10 000*

demandeurs d'asile enregistrés et avec les mineurs ce sont près de 20 000 arrivées, soit 8% de la population[55]*. »*

Parmi ces demandeurs, on comptabilisait 85% de Haïtiens dont 93% ont été déboutés. Ces données accréditent l'hypothèse d'un usage détourné de la procédure, selon le Préfet, qui ajoute que la principale motivation des démarches engagées par les Haïtiens en vue de déposer l'asile serait la durée de traitement de leurs demandes par l'OFPRA et la Cour Nationale du Droit d'asile d'environ 18 mois qui leur permet de se maintenir sur le territoire en bénéficiant de l'allocation des demandeurs d'asile (ADA).

Les conséquences immédiates sont de trois ordres : la saturation du dispositif d'accueil de la Croix Rouge Française, l'accroissement de bidonvilles déjà nombreux à Cayenne et ses alentours et une tension de l'offre de prise en charge dans les secteurs sanitaires.

Le centre hospitalier de Cayenne et les centres de prévention santé font état d'une hausse continue des demandes de soins émanant des demandeurs d'asile haïtiens. La grande majorité des migrants à leur arrivée s'orientent vers les centres de soins de la Croix Rouge afin d'obtenir un certificat de vaccination pour faire valoir leur droit à l'aide médicale de l'Etat (AME) et engager la procédure d'asile. Les centres de soins n'arrivent plus à assurer la vaccination et les dépistages de santé des nouveaux arrivants. On peut craindre la diffusion de maladies.

Face à cette situation le Préfet de Guyane a suspendu provisoirement l'enregistrement des demandes d'asile, en fermant d'une part le dispositif de pré-accueil de la Croix Rouge et d'autre part, le guichet d'enregistrement des demandes de la Préfecture (GUDA[56]). « *L'afflux ne permet pas d'enregistrement avant 3 mois ; l'arrêt a permis le retour à la normal, tout en traitant les dossiers des ressortissants de pays réputés non sûrs et les cas signalés, soit 141 dossiers,* » explique le Préfet, ce qui pour le Défenseur des droits soulève des remarques au titre de l'égal accès au service public, de discriminations et de ruptures d'égalité dans l'accès à la demande d'asile. Les filtrages informels sont interdits. Les articles L.712-2 et suivants du CESEDA ne reconnaissent qu'à l'OFPRA la mission de reconnaitre la qualité de réfugié ou d'accorder la protection subsidiaire. L'article L732-2 prévoit une procédure accélérée (délai d'instruction 15 jours) pour des demandeurs de pays sûrs et dont la probabilité de rejet de la demande d'asile est forte.

Dans sa réponse à la sollicitation du Défenseur des droits[57], le Préfet assure que plusieurs solutions sont à l'étude : installation de la Croix Rouge dans des locaux plus adaptés et accroissement des capacités d'hébergement dans les environs de Cayenne.

Par requête du 5 octobre 2016, la CIMADE, la Ligue des droits de l'Homme, l'ASTIPA ainsi que 5 requérants individuels ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de Cayenne d'une requête en référé-liberté tendant à ce qu'il soit enjoint au Préfet de la Guyane de reprendre l'enregistrement des demandes d'asile. Cette requête a été rejeté par ordonnance du 7 octobre 2016 et les requérants ont interjeté appel de cette décision devant le Conseil d'Etat.

Le Défenseur des droits a été saisi par la CIMADE afin qu'il puisse présenter ses observations. Celles-ci ont été apportées à l'appréciation du juge des référés du Conseil d'Etat[58]. Elles se réfèrent aux observations portées par le Défenseur des droits devant la Cour européenne des droits de l'Homme[59] et aux remarques

[55] Courrier du Préfet référence, 16-012565/DFDE en date du 28 septembre 2016

[56] GUDA, circulaire NOR :INTK1517035J du 13 juillet 2015

[57] Courrier du Préfet de Guyane en date du 28 septembre 2016

[58] Décision du Défenseur des droits n°MSP-2016-262

[59] Décisions n°MSP 2014-087 et MSP 2015-221

lors de son audition en date du 9 avril 2013 par monsieur Matthias FEKL parlementaire en mission auprès du ministre de l'Intérieur. Le Défenseur des droits avait souligné les difficultés rencontrées en France par les demandeurs d'asile pour accéder à la procédure. S'agissant des demandeurs d'asile en Guyane, le Défenseur des Droits a insisté sur le non-respect des textes en vigueur[60] concernant le délai d'enregistrement des demandes, l'impossibilité, dès lors, d'exercer le droit de se maintenir sur le territoire (L.743-1 CESEDA) et d'accéder aux conditions matérielles d'accueil.

Par ordonnance du 7 novembre 2016, le juge des référés du Conseil d'Etat a rejeté la requête. Il a considéré en effet que l'administration confrontée à une situation d'une extrême difficulté a certes suspendu l'examen des demandes mais à titre provisoire, le Préfet ayant annoncé la réouverture du GUDA au 1er décembre, *«de manière à assurer une réorganisation complète du dispositif d'accueil en préservant la possibilité d'examiner les demandes de personnes vulnérables »*[61]. Le juge a considéré que l'administration avait bien préservé la possibilité d'examiner des demandes formulées par des personnes présentant une vulnérabilité particulière.

Ces récents événements amènent le Défenseur des droits à demeurer vigilant sur la situation. Selon Olivier Kleitz, directeur de la Croix Rouge, responsable du pré accueil, sur 1100 personnes cherchant à demander l'asile durant les deux jours qui ont suivi la réouverture du GUDA, seule une trentaine de personnes a réussi à accéder de manière effective à la procédure d'asile. Les capacités d'hébergement ont augmenté de 10%, mais la Croix Rouge ne peut que recevoir 20 à 30 personnes par jour. Le risque d'engorgement de la plateforme est hautement envisageable.

Le Défenseur des droits demande également d'étudier la construction d'un CADA en Guyane et l'installation d'une antenne OFPRA sur ce territoire.

2.1.6 Le droit des personnes à se déplacer et à bénéficier de la liberté de circulation

Un arrêté de la préfecture renouvelable tous les six mois autorise des barrages routiers internes Est/Ouest à Régina et à Iracoubo visant à réguler les mouvements vers Cayenne.

Ils constituent une vraie frontière intérieure. Ces deux barrages instituent des contrôles d'identité, généralisés, systématiques et permanents portant atteinte au droit des personnes à circuler librement. Le but initial était de lutter contre l'orpaillage illégal, l'immigration clandestine et le trafic de stupéfiants. Leur utilité interroge. Ne serait-il pas plus judicieux de mettre en place des contrôles mobiles ?

Les conséquences ne sont pas négligeables en termes d'accès aux soins dès lors que l'offre de soins, notamment celle de spécialistes dans différentes disciplines, est plutôt localisée sur Cayenne

Une procédure a été mise en place depuis le 14 juin 2012 entre la préfecture, la sous-préfecture de Saint Laurent du Maroni et l'ARS. Elle concerne à la fois les hospitalisations intra-Guyane et les évacuations sanitaires vers la métropole ou les Antilles.

Le médecin dont le patient nécessite un transfert sur Cayenne ou hors département doit envoyer par voie informatique aux médecins inspecteurs de l'ARS une demande écrite accompagnée des documents suivants : certificat médical avec le diagnostic/pathologie, la copie d'une pièce d'identité (à défaut la photo de la

[60] CESEDA code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile article L741-1

[61] Ordonnance du 7 novembre 2016, n°404484

personne) ainsi que le lieu et l'heure du rendez-vous d'hospitalisation. Le médecin de l'ARS transmet à son tour son avis à la Préfecture en joignant les documents administratifs du patient.

Les avis médicaux sont donnés dans la logique des textes en vigueur (pathologie d'exceptionnelle gravité pour laquelle le traitement approprié n'est pas disponible à St Laurent du Maroni ou à St Georges de l'Oyapock) et dans le respect des dispositions indiquées dans l'instruction n° DGS/MC1/R12/2011/417 du 10 novembre 2011 relative aux recommandations pour émettre les avis médicaux concernant les étrangers atteints de pathologies graves. Ce sont les autorités préfectorales qui délivrent le laissez-passer et le transmettent à la gendarmerie d'Iracoubo ou de Régina ou à la PAF pour les EVASAN.

La mise en œuvre de ce protocole peut faire l'objet d'erreurs humaines et techniques tant il repose sur une parfaite harmonisation des démarches. Le problème d'éthique est également souligné par Médecins du monde s'agissant du secret médical. Les partenaires de santé souhaitent une révision du protocole *(définition partagée de l'urgence, interprétation de l'absence de traitement approprié au pays d'origine (loi du 16 juin 2011), respect du secret médical, information publique des mesures, évaluation des temps induits par ce dispositif pour donner des soins, porter des diagnostics et instaurer un traitement médical).*

En termes d'accès à l'éducation, il existe également une entrave liée à ces deux barrages, dès lors que Cayenne concentre la plupart des lycées, des internats et les établissements universitaires. La Ligue des droits de l'Homme, dans son courrier du 29 septembre 2016, adressé au Défenseur des droits signale : *« qu'en avril-mai dernier, nombre de sorties scolaires se sont retrouvées empêchées au motif de l'exigence à ces barrages de documents d'identité pour les mineurs »*.

Ces barrages empêcheraient également les victimes de délit à se présenter aux comparutions immédiates à Cayenne et, enfin, l'accompagnement par les familles des enfants malades transférés au CHAR.

Un recours en annulation du dernier arrêté renouvelant le contrôle à l'Est de Cayenne a été déposé devant le Tribunal Administratif de Cayenne par un collectif d'associations. Le TA a rejeté le recours par jugement du 7 mai 2015, n° 1400268 et n° 1401041 arguant de l'irrecevabilité des associations requérantes :« *Si l'objet social du Gisti est bien, entre autres, de « "promouvoir la liberté de circulation" [...] et que ledit objet n'est pas sans lien avec les arrêtés querellés, le ressort national de ladite association dont le siège est à Paris ne lui permet pas de justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander leur annulation. »*. La requête fait l'objet actuellement d'un appel devant le Conseil d'Etat.

Le Défenseur des droits dénonce cette pratique dérogatoire au droit commun qui porte atteinte à la liberté d'aller et venir conformément aux articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et l'article 2 du protocole 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Ces contrôles d'exception sont contraire à la récente position de la Cour européenne des droits de l'Homme considérant que ni le contexte géographique, ni la pression migratoire de la Guyane ne pouvait suffire à justifier des infractions à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH, grande chambre, 13 décembre 2012, de Souza Ribeiro c./France, req, n°22689/07).

2.2 L'accès aux services publics, entre asphyxie et insuffisance des moyens

2.2.1 Un service public différencié

La continuité territoriale est difficile à assurer; une frange importante de la population est éloignée des centres administratifs, l'exercice du service public est dès lors différencié. L'accès à l'information s'opère, comme sur un marché, selon un prix, celui du déplacement, de la traduction, de l'écrivain public, du ticket de passage pour une place favorable dans la file d'attente. Le recours à des intermédiaires communautaires, illégaux et payants, génère des trafics en tout genre (fraude documentaire, vol de courriers, malversation, racket).

La couverture territoriale est insuffisante en équipements et en services publics. Le réseau routier reste essentiellement concentré le long du littoral. 60% du département n'est pas accessible. La plupart des communes dites de l'intérieur ne sont pas accessibles par voie terrestre. Les seules voies de communication vers l'intérieur sont les fleuves (principalement les fleuves frontaliers) et le transport aérien. Il n'existe pas de voie ferrée. Le transport en commun, lorsqu'il existe, n'est pas pris en charge pour se rendre dans les centres administratifs ou de santé.

La couverture sanitaire et scolaire est sans cesse remise en cause du fait de l'inégalité de la répartition de la population, de l'inaccessibilité et de l'afflux de population étrangère. La fracture entre littoral et fleuves est très flagrante en matière d'accès aux droits, d'offres de soins et d'établissements scolaires de proximité. *« Je ne peux pas accepter qu'une personne soit née ici et n'ait pas de papiers ; même pour les titres de séjours* c'est *compliqué, on fait déplacer les gens. Il faut 7 mois pour traiter un dossier. Il faut payer l'avion pour se rendre à la préfecture alors que les gens n'ont pas de moyens. Le titre de séjour, cela prend une éternité ; il y a des gens qui ont tenté 3 ou 4 fois. Des gens qui ont renouvelé 10 fois, et qui n'ont plus de titres depuis longtemps »* dit le maire de Papaïchton[62].

Dans ces conditions, l'équité face aux services publics peut vite devenir un facteur de montée de xénophobie multidimensionnelle en Guyane. Le sénateur maire de Mana constate que les coûts des services publics dont bénéficient indirectement une partie de la population en situation irrégulière et en augmentation constante, se reportent indirectement sur des habitants en règle vis à vis des législations et des normes ; *« en appliquant strictement le droit, on laisse en marge toutes les personnes qui ne sont pas en accord avec celui-ci. Or dès lors que la loi oblige à la scolarisation de tous les enfants, quelle que soit la situation administrative des parents, tout individu devient un administré de la commune ».*

2.2.2 Des inégalités à l'accès à l'information

Le territoire guyanais se caractérise par un certain nombre de fractures liées aux voies de communication. Mais le phénomène est encore plus flagrant lorsque rupture d'électricité, téléphonie (zone blanche) et obligation du numérique s'ajoutent à l'infortune d'une grande partie de la population. Les standards téléphoniques sont injoignables, les angles morts du numérique sont conséquents, les plateformes téléphoniques *(08,09)* et les réseaux de téléphonie mobile sont souvent inaccessibles.

[62] Extrait de Justice en Guyane : à l'ombre du droit- AFHJ la documentation française - 2016

Les administrations versent vers la e administration, en premier lieu pour des gains de productivité. Elles accélèrent la dématérialisation des procédures administratives et enjoignent l'obligation de détenir des boîtes e-mail. Ces pratiques surexposent les usagers des services publics particulièrement ceux des communes intérieurs.

Le recours aux nouvelles technologies est envisageable au profit des habitants de St Laurent du Maroni, même si la couverture du réseau GSM est limitée aux bourgs.

« Cette récente condition « technologique » qui suppose que toutes personnes est en mesure d'accéder à internet et de comprendre, sans aucun accompagnement, son utilisation, crée des ruptures dans la continuité des droits »[63]. En Guyane, ce progrès technologique, qui en Guyane, est limité à la capacité réelle du réseau internet, touche une population vulnérable, isolée qui ne maitrise pas suffisamment le français et à qui l'accès internet pour prise de rendez-vous ou dépôt de formulaire est impossible.

2.2.3 L'engorgement des services publics

La majorité des réclamations concernent des problèmes de relations avec les services administratifs asphyxiés en Guyane par l'affluence. Le nombre croissant de bénéficiaires de la CMUc, de l'AME et des prestations sociales entravent le fonctionnement des différentes administrations.

Plus spécialement, on déplore :

- les délais d'attente
- la perte de temps pour des déplacements renouvelés suite à des dossiers égarés ou à des dossiers incomplets
- des actes établis hors délais, le calendrier des missions administratives sur les fleuves n'étant pas adapté ou du fait de permanences administratives aléatoires et de fermetures des guichets pour permettre à l'administration de résorber les stocks
- les difficultés de domiciliation
- de façon générale, l'incompréhension des logiques administratives, le renvoi de services en services, l'absence de concertation entre administrations sur un même dossier, la prolifération de récépissés, la multiplicité de dates de référence ouvrant les droits à prestations.

Des initiatives hétérogènes ont pu jouer ici ou là un rôle de soupape sans pour autant aboutir à des modifications en profondeur ; de telles initiatives de simplification ne résistent pas face aux priorités émanant des sièges administratif ou de directives nationales.

L'engorgement des services administratifs, les éloignements, la fracture numérique, la barrière de la langue sont de réels facteurs d'instabilité permanente. Aujourd'hui, dans ce contexte qui persiste, les administrations auraient tendance à se replier sur elles-mêmes et transférer des charges l'une sur l'autre.

[63] Propos de Pierre MAZET, chercheur à l'Observatoire des non recours aux droits et services (Odenore) lors de la journée consacrée à la Convention du Défenseur des droits en date du 29 novembre 2016

Pour autant, le Défenseur des droits ne peut accepter des discriminations de fait liées au non traitement de demandes d'usagers rendus particulièrement vulnérables face aux permanences non tenues alors même que le coût du trajet et le temps pour s'y rendre les placent déjà dans une situation inéquitable. Par ailleurs, la mise à jour des données exige des déplacements longs et coûteux, souvent aux heures imposées de permanences, impossible à tenir pour ces habitants. Le temps moyen en métropole d'accès à un « panier » de services publics est de 9 minutes [64], alors qu'en Guyane, le temps pour accéder à un service peut aller à de 3 à 5 jours.

Le manque de personnels et une prise en compte partielle des réalités font que les actions sont menées souvent au détriment de la sécurité juridique**.** L'inadaptation de textes engage, dans certains cas, la responsabilité d'élus sans pour autant qu'ils disposent d'alternatives (exemple : les transports scolaires sur les fleuves non navigables).

Le Défenseur des droits entend que les administrations adoptent des mesures et s'y tiennent pour rendre effectifs et réguliers les accueils physiques aux guichets administratifs en veillant à encadrer le tout numérique qui exclue une grande partie de la population des services publics, la dématérialisation ne saurait se substituer à la relation humaine sauf à exclure un public vulnérable.

2.2.4 La diminution tendancielle des dotations de fonctionnement

Les communes connaissent une dégradation de leur situation financière qui se traduit par une absence d'autofinancement et des déficits de la section fonctionnement.

Les critères nationaux ne sont pas adaptés aux réalités locales. Les dotations d'Etat qui en découlent ne reflètent pas suffisamment les singularités de la Guyane. En effet, certaines communes s'étalent sur des superficies exceptionnelles. Elles sont composées de bourgs parfois très distants de la commune et non accessibles par la route. Le facteur diffus de la population n'est pas assez pris en compte. Par exemple, là où un gendarme suffit pour une strate de population de 1 000 habitants, en Guyane, il faudrait pouvoir intégrer les distances qui peuvent aller de100 km de route, 300 km de fleuve, pour une seule commune. La population de ces communes augmente à l'image de l'évolution de la démographie de la Guyane. Le Sénateur Georges PATIENT préconisait une prise en compte régulière de la variation de la population dans le calcul des dotations[65], y compris celle irrégulière en marge des statistiques.

Dans l'ensemble, on estime encore que les administrations n'ont pas assez pris en compte l'ampleur physique du département. Les contraintes pèsent lourdement sur les budgets de fonctionnement. La collectivité territoriale de Guyane doit établir un plan de ressources humaines découlant de la fusion des deux collectivités antérieures.

Le Défenseur des droits souligne que les mesures qui seront actées dans ce cadre doivent tenir compte des besoins en compétences là où elles s'avèrent absentes au risque de renforcer les dysfonctionnements décrits ci-avant.

La difficulté d'établir des statistiques locales fiables et partagées constitue un frein à la décision collective. Le traitement homogène des dotations sur la base des remontées des données par tous les DOM au ministère

[64] Jean-Michel THORNARY, Commissaire général à l'égalité des territoires – journée sur la convention du Défenseur des droits -29 novembre 2016

[65] Rapport sur les pistes de réforme des finances des collectivités locales des départements et régions d'outre-mer- 19 août 2014

des outre-mer se ferait systématiquement au détriment de la Guyane qui est dans l'incapacité de fournir des éléments chiffrés reflétant la réalité des situations humaines.

De façon globale, force est de constater la faiblesse des données statistiques. Exemple : face à l'absence de données sur les difficultés d'accès aux droits s'est substitué le recours aux témoignages sur lesquels s'est fondée l'association Refuge pour mener une action en Guyane.

La nouvelle collectivité territoriale est, quant à elle, en apprentissage de sa sphère régionale. Elle souffre de sa gouvernance administrative non encore stabilisée depuis la fusion des deux collectivités territoriales en décembre 2015. Sa priorité est le retour à l'équilibre budgétaire. La recherche de sources de financements extérieures est une piste privilégiée. Les ressources fiscales ne sont pas optimales, conséquence en partie d'importantes zones non cadastrées, l'Etat est propriétaire de 90% du foncier non bâti et non sujet à fiscalisation. Un outil fiscal adapté sera défini conjointement entre l'Etat et les collectivités locales afin d'optimiser les recettes fiscales. Ceci explique que toute politique est menée avant tout sous l'angle budgétaire.

Dans ce cadre, la collectivité territoriale de Guyane appréhenderait mal ses compétences en matière d'aide sociale à l'enfance.

Après avoir également entendu les responsables des administrations locales, le Défenseur des droits souligne l'intérêt d'objectiver les statistiques pour mieux cibler les politiques publiques et faire converger les avis en formation interministérielle et suggère que soit examinée la cohérence des dotations de fonctionnement au regard de l'effort de rattrapage en investissements que la Guyane doit réaliser face à la situation démographique. Le Défenseur des droits souhaite également qu'il soit tenu compte dans l'allocation des moyens budgétaires de la singularité géographique de la Guyane et que soient, en conséquence, systématiquement appréciés les coûts de mobilité intérieure.

2.2.5 L'instabilité des agents publics et la discontinuité du service public

Le phénomène de rotation rapide des agents du service public a été souligné dans tous les secteurs d'activité : éducation, santé, protection de l'enfance.

Les conséquences sont de plusieurs ordres :

- une continuité des services publics aléatoire
- une tenue des permanences perturbée
- une usure prématurée des agents en poste
- des agents mal préparés aux conditions d'exercice professionnel particulières en Guyane
- une perte de confiance des citoyens guyanais

Les rotations excessives accentuent le défaut d'attractivité des postes à pourvoir. Il apparait difficile d'attirer des compétences tant les départs précipités déprécient indirectement l'image de la Guyane. Les mouvements rapides des personnels sont à l'origine de vacances de postes sur des périodes trop longues. Le recrutement de contractuels, souvent très jeunes, apparait comme une solution palliative. La plupart du temps, des étudiants sont affectés, dès la sortie des études, sur des emplois demandant des compétences spécifiques ou de l'expérience.

Certains emplois sont tributaires de logiques budgétaires privilégiant le strict redéploiement de personnels; alors si aucune candidature interne ne se fait connaitre, cette gestion peut aboutir à la non réalisation de la mission de service public (exemple, la permanence d'accès aux soins de santé).

Parfois, des solutions basées sur le volontariat ont été privilégiées mais leur efficacité est dépendante de la répartition du temps de travail avec l'activité principale (équipe mobile pédopsychiatrie).

Extrait du rapport établi par deux parlementaires en mission sur le suicide des jeunes Amérindiens

« Enseignants, infirmiers, gendarmes … Tous l'ont dit aux membres de la mission : ils ont dans l'écrasante majorité été amenés à rejoindre un poste isolé, dans un endroit qui ne représentait pour eux qu'un point sur une carte et livrés à eux- mêmes, qu'il s'agisse de rejoindre leur poste, de trouver un logement, de découvrir dans un certain découragement qu'il n'y avait ni poste, ni épicerie, ni téléphone et souvent ni eau courante et ni électricité ; pis, ils n'avaient souvent pas une claire conscience de l'identité, des usages, de la culture de la population qu'ils étaient amenés à côtoyer ».

L'affectation sur des postes dans les sites isolés sans mesures appropriées déroute l'agent qui n'a pas été suffisamment sensibilisé aux distances, aux problèmes de langues et à la fracture numérique. Les conditions de logement constituent aussi un frein à la fidélisation du personnel.

La fusion du département et de la région, en décembre 2015, a mis en lumière les inquiétudes des cadres B de la fonction publique territoriale en Guyane dont le nombre a fortement augmenté et dont les missions ont évolué. Or, le faible nombre de postes ouverts aux concours d'accès à la catégorie A ou les règles de quotas pour le recrutement par la voie de la promotion interne engendrent un certain découragement[66].

Par ailleurs, force est de constater l'insécurité juridique qui entoure les décisions des responsables, élus et encadrement administratif dans un contexte social, économique et budgétaire délicat. Elle concerne aussi bien la responsabilité pénale que la validité des projets et elle peut ouvrir la porte à des comportements déviants.

Le Défenseur des droits souhaiterait qu'une étude soit rapidement enclenchée sur le sujet afin de mesurer l'étendue de ce phénomène. D'ores et déjà, il recommande que soient prises en compte les distances et l'inaccessibilité du territoire pour la détermination des effectifs à déployer. Il préconise de prévoir une formation préalable systématique aux singularités de la Guyane pour les personnels affectés sur des postes des communes de l'intérieur et de veiller à leur installation dans de bonnes conditions.

[66] Lettre adressée au Président de la République par l'association des rédacteurs territoriaux de Guyane et remise au Défenseur des droits – 12 octobre 2016

CONCLUSION GENERALE

Les pouvoirs publics s'accordent à dire que l'effort de rattrapage qui doit être accompli est considérable. La Guyane aurait franchi un cap vers un déséquilibre sociétal. Le « vivre ensemble » montre des signes évidents de tension. Ce territoire semble avoir insuffisamment préparé une forte augmentation de sa population. Peut-on espérer transformer les handicaps de départ en atouts? La Guyane peut-elle devenir un laboratoire d'une nouvelle forme d'administration qui saurait ancrer les choix dans la réalité?

Le Recteur, Youssoufi TOURE, a dit vouloir dépasser le stade des constats sans cesse répétés depuis trop longtemps : « *il faut construire l'avenir et non réparer les erreurs du passé* ». Il préconise les échanges systématiques et l'élargissement de partenariats. Une nouvelle gouvernance serait une des clés du succès.

Le Préfet, Martin JAEGER, responsable des décisions régaliennes, demeure sensible à l'équilibre sociologique de ce territoire où jusqu'alors la population accueillait « l'autre » naturellement, la différence faisant partie de l'histoire de la Guyane : *« La Guyane est une terre d'immigration depuis une très longue date, ce qui explique la tolérance remarquable qu'elle manifeste sur cette question ; on peut néanmoins s'inquiéter du fait de l'accroissement très fort du nombre des demandeurs d'asile qui casse les codes d'entrée dans cette société multiculturelle et n'aboutisse à un fort rejet de sa part ».*

La Collectivité Territoriale de Guyane occupe désormais une place déterminante. La volonté d'ouvrir la Guyane sur l'extérieur démontre son combat en faveur du développement et de l'exploitation des richesses. Rodolphe ALEXANDRE accélère sa recherche de financement lui permettant de présenter un budget en équilibre et de consolider les chantiers emblématiques d'aménagement du territoire et d'équipements publics. Le Pacte d'avenir de la Guyane, dès sa signature, serait un support, inscrivant les priorités de l'action publique et l'engagement des moyens budgétaires consacrés, pour le développement du territoire sur 10 ans.

Les parlementaires de Guyane seront vigilants sur sa bonne exécution. Par ailleurs, ils soulignent les modifications de comportements culturels, notamment s'agissant des jeunes de Guyane. L'augmentation des actes de violence, par exemple, au cours de cambriolage en présence des locataires et le sentiment grandissant d'insécurité interrogent, jusqu'à aborder le besoin de légiférer sur l'auto-défense[67]. Le chômage, l'inactivité, les addictions multiples engendrent la violence. L'orpaillage clandestin et la clandestinité de "passage" génèrent une délinquance sexuelle.[68]Des filières de passeurs de produits dits illicites s'organisent (les mules). Le Procureur de la République de Guyane a constaté que cette activité souterraine attire de plus en plus de jeunes femmes qui viennent proposer spontanément leur service contre rémunération.

Aujourd'hui, la population et les élus de Guyane acceptent de moins en moins les faits de délinquance et les violences induites. L'emploi d'une déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité a fait défaut ces dernières années ; le Préfet, interrogé à ce sujet par le Défenseur des droits, entend réactiver cette fonction.

Les responsables administratifs souhaitent une meilleure prise de conscience de leurs conditions de travail et des moyens dont ils disposent pour mener leurs missions. Des initiatives locales ont été prises pour apporter un meilleur service sans pour autant aboutir à des modifications en profondeur. L'engorgement des services,

[67] 38 meurtres depuis le début de l'année 2016

[68] 63% de hausse de violences sexuelles en une année -2 fois plus de cas que la moyenne nationale- source collectif associatif « nous, associations de Guyane » 2012

l'effet induit des changements de personnes, la fracture numérique, les anomalies de l'adressage du courrier, la barrière de la langue sont vécus comme des contraintes majeures et quotidiennes.

Les partenaires associatifs dénoncent la vision à court terme des mesures déployées par les acteurs publics et des données sociales qui ne reflètent pas assez la situation humaine en Guyane. Un collectif d'associations ont fait part au Défenseur des droits de leurs constats et de leurs revendications sur les droits bafoués, les entraves administratives, les atteintes aux libertés, l'insuffisance des moyens, l'accès difficile à la connaissance du droit en demandant un *« plan d'urgence sociale pour permettre l'accès de tous (tes), partout, à tous les droits »* [69]

Dans le cadre de son déplacement, le Défenseur des droits a pu à son tour constater le déséquilibre de développement entre le littoral et l'intérieur, les conditions de vie sommaires, les manques d'équipements, les failles énergétiques. Après avoir entendu sur place les autorités coutumières, il a pu mesurer les épreuves que subissent les enfants scolarisés, à commencer par les distances à parcourir pour rejoindre un établissement scolaire.

Il souhaite que très rapidement soient prises les décisions visant à développer une offre de services et d'équipements, pour garantir l'égalité d'accès à l'éducation et à la santé. Il demande que tout soit mis en œuvre pour favoriser un égal accès aux services publics aux populations des forêts et des fleuves, afin qu'elles puissent accéder dans la dignité à leurs droits fondamentaux.

A cet effet, il suggère que soit étudié **un plan d'actions en faveur des communes isolées**, faisant notamment l'état de la réflexion sur l'implantation d'établissements scolaires de proximité (collège traditionnel ou collège « éclaté », sur le modèle de celui des Îles du Ponant[70], lycée à Maripasoula, autres dispositifs) et de l'offre de transports scolaires, leur gratuité et le nombre de places qui devrait être suffisant pour garantir l'accès à l'école pour tous.

Cependant, le déplacement contraint des élèves des territoires isolés implique **de revoir immédiatement la gestion de l'accueil de l'enfant** en internat ou en famille d'accueil, d'évaluer les conditions de vie dans ces lieux, d'augmenter le nombre de place et de prévoir l'accompagnement de l'enfant.

Le Défenseur des droits préconise également l'ouverture de maisons de services publics et un accompagnement des populations des forêts et des fleuves pour informer des offres de services publics, des règlements administratifs et les assister en tant que de besoin. Il souhaite que soit renforcé le dispositif des missions administratives itinérantes sur les fleuves qui apparait comme une adaptation nécessaire à une situation singulière d'éloignement mais dont les programmations calendaires, souvent trimestrielles, ne s'avèrent pas assez soutenues.

Le Défenseur des droits souligne l'importance de s'assurer de la concordance des temps court et long de l'action publique et dans ce cadre, d'accorder **la priorité aux droits de l'enfant que sont l'éducation et la santé.**

En effet, le Défenseur des droits a été amené à constater les nombreuses difficultés auxquelles sont confrontées les enfants. Aussi, le Défenseur des droits décrète l'urgence en la matière et entend que la

[69] Associations et organismes signataires : AIDES, Arbre Fromager, ASFMF, CIMADE, D.A.AC, DAL Médecins du monde, Guyane écologie, LDH, ONAG, RESF, SAMU social, Sgen-CFDT, SNUIPP, Sud Education, Syndicat de la magistrature, Tjembé rèd prévention Guyane

[70] Le *Collège des Îles du Ponant*, fondé en 1975 pour scolariser les enfants des îles du Finistère et du Morbihan : Batz, Ouessant, Molène, Sein, Groix, Houat et Hoëdic. La décision de créer ce collège multipolaire (…) évite aux enfants des îles de rester les seuls internes des établissements du continent, d'y rester bloqués plusieurs semaines à cause des tempêtes, ou de ne pouvoir rentrer chez eux pour les mêmes raisons.Il s'agit de respecter la spécificité de cette population que les géographes appellent *insularité* et les psycho-sociologues *îléité*, et d'éviter ainsi de la diluer au sein d'établissements continentaux.

protection de l'enfant devienne la priorité de la collectivité territoriale de Guyane. Le Défenseur des droits demande au Président de la collectivité territoriale de Guyane de présenter et conduire **un plan d'actions prioritaires en direction des enfants et de la jeunesse.**

Conformément à l'article 28-1 de la convention internationale des droits de l'enfant, le Défenseur des droits recommande que tout soit mis en œuvre pour assurer **l'effectivité du principe de l'obligation scolaire**. A cet effet, il demande, comme il l'avait déjà fait par le passé, de réactiver l'observatoire de non scolarisation, afin de lister les raisons de non scolarisation, de décrochage et d'observer toutes les formes d'entraves aux parcours scolaires.

Le Défenseur des droits entend que soit mieux garanti **le droit à la santé** pour tous en tenant compte de l'isolement, des distances, de la vulnérabilité sociale de la grande majorité des habitants. Il préconise plus particulièrement de clarifier la répartition des compétences et des modes de financements entre la protection maternelle infantile et les centres délocalisés de prévention et de soins. Il souligne la nécessité de développer la présence de la PMI sur le territoire, de redimensionner les centres délocalisés de prévention et de soins et de renforcer les équipes de professionnels en pédopsychiatres.

Malgré la croissance démographique et les particularités géographiques, les personnes habitant en Guyane doivent pouvoir bénéficier des mêmes droits que les résidents de l'hexagone ; Jacques TOUBON, Défenseur des droits ajoute:« *il ne faut pas faire des Dom une situation exceptionnelle qui autorise la discrimination »*.

Par ses interventions en faveur de l'accès aux droits, le Défenseur des droits contribue à ce que l'égalité revienne au cœur du projet républicain afin que nul n'en soit exclu, quelles que soient les singularités ou les adaptions du droit, le cas échéant.

Le présent rapport intermédiaire servira de base à la recommandation globale que le Défenseur des droits compte prendre et rendre publique et aux interventions qu'il engagera auprès des pouvoirs publics pour faire évoluer le cas échéant les cadres normatifs.

ANNEXES

Annexe 1 :

Présentation générale de la Guyane, éléments chiffrés

Annexe 2 :

Programme de déplacement de Jacques TOUBON, Défenseur des Droits - GUYANE - du 11 au 14 octobre 2016 et les contacts pris

Annexe 3 :

Organisation du réseau territorial du Défenseur des droits en Guyane

ANNEXE 1

Présentation générale de la Guyane, éléments chiffrés

Les indicateurs et les chiffres clés, ci-après, donnent une image économique et sociale de la Guyane et apportent des éléments de compréhension du contexte guyanais[71].

Données géographiques, *un vaste territoire continental et une population concentrée sur le littoral*

Superficie 84 000km^2 - Densité de population: 3 hab/km^2.

95% de forêt amazonienne - avec le Brésil, 730 km de frontières : 330 km terrestre et 430 km de fleuve (Oyapock) - avec le Surinam, 520 km de frontières fluviales (Maroni) - une façade littorale de 380km sur l'océan atlantique - 60% du territoire inaccessible par la route.

90% des habitants vivent sur la bande côtière entre Saint Georges de l'Oyapock et Saint Laurent du Maroni dont 45% sur l'île de Cayenne (207 km2).

Données démographiques, *une croissance importante, une population jeune, une diversité culturelle, une immigration irrégulière continue*

Population estimée au 1er janvier 2015 : 254 500 habitants - Projection en 2040 : 573 601-La zone de St Laurent du Maroni se distingue par un taux de croissance annuel de 6,5%, deux fois supérieur à celui des zones de Cayenne et Kourou. Elle sera de loin la région la plus dynamique en termes de croissance de population et la plus peuplée des trois Antilles-Guyane.

43,3% de la population ont moins de 20 ans - Un enfant sur 3 est de nationalité étrangère- D'ici 2030, 36000 jeunes supplémentaires - La tranche des 60 ans et + ne représente que 7,4% de la population.

Une grande diversité culturelle :40% de Créoles guyanais - 3,8% d'Amérindiens (9000) - 1,6% de descendants des Noirs-marrons-,Bushinengués (4000) - 0,8% H'mongs, originaires d'Asie (2000) - 12% de Français métropolitains - autres 40% : Chinois, Syro-libanais, Brésiliens, Haïtiens, Surinamiens, Guyanais Hindustanais, Javanais du Suriname, Laotiens - 30 langues recensées.

Les Amérindiens et les Noirs-marrons, appelés bushinengués, ont des modes de vie liés à la forêt amazonienne et les peuplades en amont des fleuves (Approuague, Oyapock, Maroni) perpétuent l'orpaillage. Les fleuves sont leur « pays ».

Un habitant sur deux n'est pas né français - la population est constituée de 63% d'immigrants - 44% des premières demandes d'asile déposées en outre-mer proviennent de Guyane. Les flux migratoires clandestins ne peuvent qu'être estimés. Au 11décembre 2016, les services de l'Etat enregistraient 8050 interpellations et 5288 mesures d'éloignements. Ainsi, depuis 2012, 36 622 personnes ont été interpellées dont 28 828 ont été reconduites. 97% des éloignements concernent des Surinamiens et Brésiliens et bien loin derrière, les Chinois, les Haïtiens et les Guyaniens.

[71] Sources : INSEE, 2014-2016 - DEAL - Rectorat 2016 - Services de Préfecture 2016 - études sur le plurilinguisme et les migrations en Guyane Française de LEGLISE Isabelle -2008) -ADER- INSERM- Caisse Générale de Sécurité Sociale - Agence Française de Développement - diverses notes administratives

Données économiques, *une petite économie mais un potentiel*

Un PIB qui représente - de 10% du PIB des DOM.

La part dans le PIB de la France est de 0.2% - Le PIB par habitant représente à peine 50% du PIB par habitant français. La croissance du PIB atteint 2,9% en volume en 2013 (pour la France entière, la croissance etait de + 0,3%).

Le sous-sol de la Guyane dispose de réserves d'or. Les questions se posent sur le développement d'une activité aurifère « raisonnée ». La création d'unité de grande taille réglementée par la puissance publique permettrait de préserver l'environnement et créer des emplois aux jeunes guyanais. Elle contribuerait fortement à la lutte contre l'orpaillage, 1/3 des autorisations d'exploitation en 2014 ont concerné les sites Harpie.[72]

La pêche représente le premier poste d'exportation du secteur primaire de la Guyane. La pêche illégale pratiquée par des navires notamment brésiliens et surinamiens serait 3 fois supérieure à la pêche légale. La lutte contre cette illégalité est un enjeu fort des coopérations frontalières.

Le centre spatial, pilier de l'économie guyanaise, doit être maintenu comme base spatiale de niveau mondial. En 5 décennies, l'activité spatiale est devenue un enjeu stratégique pour l'Europe et un moteur important de l'économie guyanaise. Elle représente 1685 emplois directs. Son effort financier pour la Guyane est estimé à 11M d'euros par an soit 6% de son budget auquel il faut ajouter les 26,7M d'euros dans le cadre des programmes européens et du contrat de projet Etat/ Région et l'impact économique des activités spatiales[73].

Le développement d'Ariane 6 apportera de l'activité aux entreprises locales. Dans ce cadre, la volonté est de préparer les entreprises guyanaises à mieux répondre aux appels à la concurrence et en parallèle, de préparer les jeunes guyanais aux opportunités d'emplois offerts par ce développement.

Données sociales, *déséquilibres et précarité*

En matière d'IDH (indicateur de développement humain), la Guyane se situe à la 40ème place, derrière la Guadeloupe et la Martinique, mais au-dessus de la moyenne de l'Amérique latine et des Caraïbes (la France est 14ème - le Brésil 73ème - le Surinam 94ème, sur une liste de 170 pays).

Taux de chômage en 2015 : 21,9% dont 44,8% ont moins de 25 ans.

91 286 bénéficiaires CMU-c sur 197 367 personnes bénéficiaires d'une couverture sociale - 17 980 bénéficiaires de l'Aide médicale de l'Etat (AME), soit 6% des bénéficiaires en France entière.

Taux de suicide 20 fois supérieur à la métropole, 3/4 des suicides concernent des enfants.

7 000 naissances par an - 7% des femmes enceintes ont moins de 15 ans - L'indicateur conjoncturel de fécondité est de 3,5 enfants par femme (7ème rang mondial) - Taux de mortalité infantile 8,8% (3,5% en métropole).

79 612 élèves (premier et second degré) - En 10 ans, 18 000 élèves et 44% d'enseignants supplémentaires- d'ici 2030, estimation de l'INSEE : 65000 élèves dans le 1erdegré et 55000 dans le second degré.

Taux de scolarisation des 3 ans, 80% - taux de non scolarisation des enfants âgés de six ans, 4,3% (1,8% en métropole) et 10% pour les adolescents de 16 ans (3,6% en métropole).

Un logement sur 6 est indigne - 20% sans eau potable et 37% sans électricité. D'ici 2040, le besoin en logement est estimé entre 4400 et 5200 par an (production actuelle 1500 à 2000 logements

[72] Opération militaro judiciaire destinée à la lutte contre l'orpaillage illégal

[73] Source dossier territorial 2016 - Préfecture de Guyane

Les institutions locales

La loi organique n° 2011- 884 du 27 juillet 2011 crée la collectivité unique de Guyane (CTG) qui se voit doter des compétences régionales et départementales. Son régime législatif est le droit commun avec possibilité d'adaptation par l'Etat ou elle-même, en vertu de l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958. Les 22 communes du département sont organisées en quatre communautés de communes :la communauté d'agglomération du Centre littoral autour de Cayenne, la moitié des habitants du département, un bassin de vie et d'emploi cohérent, avec une proportion d'étrangers moins élevée ; la communauté des Savanes, un espace rural, polarisé sur le pôle urbain de Kourou, sa population est très dépendante de transferts sociaux, territoire présentant d'importantes inégalités socio-économiques ;la communauté de communes de l'Est guyanais qui enregistre une croissance démographique très forte, 80% vivent avec un bas revenu ;la communauté de l'Ouest guyanais, territoire immense qui s'étend jusqu'à la frontière du Surinam, la ½ de la population a moins de 20 ans. Le nomadisme caractérise cette population.

Les coopérations régionales, économiques, sécuritaires et sanitaires

Le 23 septembre 2016, le Président de la Collectivité territorial de Guyane a été élu, pour un mandat d'un an, président de la conférence des régions ultrapériphériques de l'Union Européenne.

En sa qualité de Région ultrapériphérique, la Guyane bénéficie d'un programme européen INTEREG Caraïbes et d'un programme opérationnel Amazonie (POA) de coopération transfrontalière (Guyane, Brésil, Surinam).

Deux coopérations transfrontalières, police et sécurité sanitaire, ont été signées, l'une avec le Surinam, en 1996 et l'autre avec le Brésil, en 2009. Elles font encore l'objet d'accords bilatéraux, tributaires des discussions sur l'orpaillage illégal, la pêche clandestine et les flux migratoires. A termes, elles pourraient concerner aussi bien les dessertes maritimes et aériennes, la gestion des ressources naturelles et l'utilisation des fleuves (aménagement des berges, tourisme, amélioration de la circulation sur le Maroni et aménageant des sauts), la réglementation de la pêche et l'exploitation des forêts, le transport scolaire et l'échange d'assistants de langues étrangères.

A l'Est, de nombreuses familles sont dispersées des deux côtés de la frontière fluviale. Une déclaration conjointe a été signée en 2011 pour la création d'un statut transfrontalier concernant la circulation des personnes sur le pont mais la question de réciprocité des visas constitue encore un point de blocage. Les dernières avancées de la commission mixte transfrontalière confirme la création d'un conseil du fleuve afin de traiter des questions quotidiennes des riverains. Le Gouvernement français consent à assouplir les conditions d'entrée des brésiliens en Guyane si Brasilia renforce les contrôles sur sa frontière.

ANNEXE 2

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Programme de déplacement de Jacques TOUBON, Défenseur des droits

GUYANE - du 11 au 14 octobre 2016

Accompagné de Benoit Normand, directeur du Réseau Territorial , Nathalie Bajos, directrice de la Promotion de l'égalité et de l'accès aux droits, et Yvette Mathieu, chargée de mission outre-mer auprès du Défenseur des droits.

Mardi 11 Octobre 2016

- Echanges avec Cécile DIPP, conseillère territoriale et les délégués en Guyane ; présentation des J.A.D.E et du programme mis en place
- Echanges avec Rodolphe ALEXANDRE, Président de la CTG
- Echanges avec Martin JAEGER, Préfet en présence du député Gabriel SERVILLE, des sénateurs Georges PATIENT et Antoine KARAM et de Rodolphe ALEXANDRE, président de la CTG

Mercredi 12 octobre 2016 - déplacement dit de l'intérieur

- Echanges avec Barbara POMPILI, secrétaire d'Etat à la biodiversité

I Est- Guyanais : Jacques TOUBON, Rodolphe ALEXANDRE, Yvette MATHIEU et Cécile DIPP

- Echanges avec Georges ELFORT, maire de St Georges de l'Oyapock et son conseil municipal
- Visites de terrain
    - Pont de l'Oyapock : échanges avec la PAF et le directeur régional des douanes de Guyane sur l' immigration clandestine, le développement économique avec l'Amérique du Sud (zone franche), et les relations avec le Brésil (lutte contre le pillage de l'or et de la pêche illégale).
    - Futur site de l'Usine Biomasse-bois et de la scierie : échanges avec la société Abiomasse (accès à l'énergie, fracture numérique)
    - Village Espérance : échange avec les Amérindiens
- Rencontre avec Joseph CHANEL, maire de CAMOPI et son conseil municipal
- A CAYENNE : Echanges avec les acteurs associatifs : Organisation des Nations autochtones de Guyane, D.A.A.C, Médecins du monde, Arbre Fromager, UDAEPG, le Refuge, CIMADE, Croix Rouge Française.

I Parallèlement, délégation à Maripasoula : Nathalie BAJOS, Benoît NORMAND, Laurent BELFORT, délégué.

- Echanges avec Serge ANELLI, Maire de Maripasoula - Situations des populations par rapport à l'accès aux droits et l'état civil, en présence de Justine BARANGER (CDAD)
- Visites organisées par la mairie, échanges sur les thématiques suivantes :
    - Droit à la santé des Peuples des fleuves, imprégnation mercurielle

  - Egalité des chances - collège et internat de proximité - suicides des jeunes amérindiens, familles hébergeantes en internat - fracture numérique, eau potable…
  - Premier village Amérindien - Présence du GRAN MAN
- Echanges avec ASTIPA (Association de Solidarité avec Tous les Immigrés et les Peuples Autochtones) - Permanence Droit des Etrangers; avec AIDES sur les entraves à l'accès aux droits
- Association A.D.E.R. (Actions pour le Développement, l'Education et la Recherche)
- Centre délocalisé de prévention et de soins (ARS)

Jeudi 13 Octobre 2016 (Cayenne)

- Rencontre et échanges avec les Directeurs des Institutions (CGSS, Poste, CAF, Parc Amazonien, Préfecture « Accueil Guichet », ARS, Pôle emploi, CTG, Archives Territoriales…) : sur les mécanisme d'instruction des réclamations, les désignations des référents , les entraves à leurs actions et les projets innovants pour faciliter et simplifier les démarches administratives.

- Echanges avec Martin JAEGER, Préfet et Yves de ROCQUEFEUIL, secrétaire général

- Rencontre avec la Croix Rouge Française -pré-accueil des demandeurs d'asile et échanges avec les personnels du guichet unique de demandeurs d'asile (GUDA)

- Visite du musée Jean Martial conduite par CHALCO-LEFAY, adjointe du CTG en charge de la culture, du patrimoine et des identités

- Échanges avec le Recteur Youssoufi TOURÉ et observation des **J**eunes **A**mbassadeurs pour les **D**roits des **E**nfants au Collège CATAYEE (piste TARZAN)

- Echanges avec les directeurs et cadres administratifs des services « jeunesse et famille » et « ASE » de la CTG, des responsables de permanences sociales, l'ODPE, l'ARS, la PMI et des responsables associatifs intervenant dans le champ de la protection de l'enfance : FDSAPEG, CRPU Guyane, Groupe SOS, en présence de Audrey MARIE, vice-présidente du CTG, déléguée à la jeunesse et à la petite enfance : recueil des grandes tendances relatives à la protection des droits de l'enfant et des difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs compétences

- Point Presse/Radio

- Echanges entre le Défenseur des droits, ses délégués et les JADES

- Echange avec le sous-préfet aux communes de l'intérieur

Vendredi 14 octobre 2016

- Échanges avec Patrick CHEVRIER, Président du TGI et Eric Vaillant, Procureur - partenariat CDAD présenté par Justine BARANGER

- Accueil par Jean-Frédéric LAMOUROUX, Procureur général :

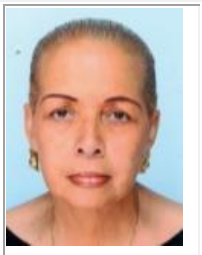
Séquence Justice : échanges avec le Premier Président de la Cour d'appel de Guyane, le Procureur Général, le Président du Tribunal administratif, le Procureur de la République, madame la bâtonnière, l'Avocat Général à la Cour d'appel, magistrats et avocats

- Derniers échanges avec le Préfet et le Recteur

ANNEXE 3

Réseau territorial du Défenseur des droits en Guyane

Département	Nom/Prénom	Permanences	Profession	Photo
973	**DIPP** **Cécile** **Conseillère territoriale**	**Villa des palmistes de la préfecture** Rue Fiedmond 97300 CAYENNE Tél: 06 46 41 32 54 Permanences : JEUDI JOURNEE	Greffière en chef A LA RETRAITE	
973	**BELFORT** **Laurent**	**Villa des Palmistes de la Préfecture** Rue Fiedmond 97300 CAYENNE Tél: 05 94 39 45 78 Permanences : MARDI JOURNEE	Cadre commercial A LA RETRAITE	
973	**JESBAC** **Patricia**	**Villa des Palmistes de la Préfecture** rue Fiedmond 97300 CAYENNE Tél: 05 94 39 45 78 Permanences : VENDREDI APRES-MIDI **Maison de justice et du droit de Saint-Laurent-du-Maroni** 2, avenue Albert Sarrault 97320 SAINT-LAURENT-DU-MARONI Tél: 05 94 34 16 31	Chef de division de la formation des personnels de l'Education nationale ACTIF	
973	**LEGER** **Francisca**	**Maison de justice et du droit de Saint-Laurent-du-Maroni** 2 avenue Albert Sarrault 97320 ST LAURENT DU MARONI Tél: 05 94 34 16 31 Permanences : MARDI APRES-MIDI	Technicien conseil CAF GUYANE ACTIF	

973	**MIRANDA** **Eline**	**Villa des Palmistes de la Préfecture** Rue Fiedmond BP 7008 97300 CAYENNE Tél: 05 94 39 45 78 Permanences : MERCREDI JOURNEE **Centre pénitentiaire** 97394 REMIRE MONTJOLY CEDEX	Autoentrepreneur communication et évènementiels ACTIF Nouveau recrutement à venir	
973	**TOSS ZULEMARO** **Cécilia**	**Pôle culturel de Kourou** Avenue Guidiglo 97310 KOUROU Tél: 06 94 42 67 37 Permanences : SAMEDI MATIN	Educatrice spécialisée ACTIF	
973	**ABREU DOS SANTOS** **Josette**	**Saint Georges**	Chargée de mission ACTIF	
973	Recrutement en cours. (Janvier 2017)	**Cayenne**		
973	Recrutement en cours. (Janvier 2017)	**Saint Laurent du Maroni**		

CINQ JADES EN GUYANE

Géraldine POTEAU

Marlene GESNER

Kevin CONSTANT

Ruben YOUYOUTTE

Yann-Frédéric MADERE

Synthèse des chiffres GUYANE sur la période du 1er janvier au 30 Novembre 2016

Période année	Département	Nb de réclamations reçues	Nb de demandes d'informations reçues	Nb total de saisines reçues	Nb de permanences	Nb de délégués
2016	Guyane	136	44	180	7	6

Réclamations	Période 2016
DYSFONCTIONNEMENT SERVICE PUBLIC	114
ENFANCE	5
DISCRIMINATION	12
DEONTOLOGIE SECURITE	6
Total	136

Demandes d'informations	Période 2016
SERVICE PUBLIC	13
DROITS DE L'ENFANT	2
DISCRIMINATION	3
DEONTOLOGIE DE LA SECURITE	1
AUTRE DEMANDE	25
Total	44


Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE