

RAPPORT

Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits

Pour que le droit n'oublie personne

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT

Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits

Constats et recommandations du Défenseur des droits
à la suite du déplacement d'une délégation aux Antilles
du 23 novembre au 3 décembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

Le cadre de la mission conduite par le Défenseur des droits 04

Introduction 05

L'action du Défenseur des droits aux Antilles 06

I· HABITER ET VIVRE DANS DES CONDITIONS DÉCENTES 08

L'ACCÈS À L'EAU POTABLE 08

La distribution de l'eau et l'assainissement 08

La qualité de l'eau 10

LE DROIT DE VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT SAIN 11

La collecte des ordures ménagères 11

Les sargasses 11

LES DIFFICULTÉS LIÉES AU DROIT DE LA PROPRIÉTÉ 12

L'accès aux services fiscaux 12

Les successions non liquidées, les propriétés abandonnées et les délais de publication des transactions immobilières 13

II. GRANDIR ET APPRENDRE 15

LES OBSTACLES À LA CONTINUITÉ PÉDAGOGIQUE 15

Les jours d'école perdus 15

Les difficultés d'accès physique à l'école 15

L'insuffisance des services de restauration scolaire 16

LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE ET LA PRÉGNANCE DE L'ILLETTRISME 16

Des difficultés scolaires persistantes 16

La nécessaire adaptation des enseignements scolaires et des pratiques aux territoires ultra-marins 18

L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DE LA PETITE ENFANCE 18

LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP 19

III. SE DÉPLACER ET TRAVAILLER 20

LES LIMITES À LA MOBILITÉ SUR LE TERRITOIRE ET LA MISE À MAL DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE 20

La faiblesse de l'offre de transports en commun 20

L'insuffisance des dispositifs mis en œuvre au titre de la continuité territoriale 20

LES FREINS À L'EMPLOI ET À L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE 22

L'offre limitée de formation et les difficultés d'accès des jeunes non diplômés à l'emploi 22

La fuite des jeunes diplômés 22

IV. SE SOIGNER 24

LA PÉNURIE MÉDICALE 24

La présence médicale et les difficultés d'accès physique aux soins 24

La tension sociale omniprésente 25
La contestation de l'obligation vaccinale 26

INÉGALITÉS SOCIALES ET SANTÉ 27
Le non-recours en matière de santé et les refus de soins 27
La prise en charge en santé des personnes en situation de grande vulnérabilité 28

LA FAIBLESSE DES DISPOSITIFS DE PRISE EN CHARGE DE LA SANTÉ MENTALE ET DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP 29

LA CONTAMINATION AU CHLORDÉCONE ET L'INFORMATION DU PUBLIC SUR LA SANTÉ 30
La détection des contaminations au chlordécone 30
L'indemnisation des victimes de pesticides 31

V. FAIRE VALOIR SES DROITS 32

LE NON-RECOURS AUX DROITS ET LA FRACTURE NUMÉRIQUE 32
La méconnaissance des droits et des parcours institutionnels 32
Les inégalités d'accès aux services publics liées à la dématérialisation 33

L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE 34
L'accès à la justice pour tous 34
Les relations entre les forces de l'ordre et la population 35

LA PROTECTION DES PUBLICS LES PLUS VULNÉRABLES 35
La protection de l'enfance 35
Les femmes en situation de vulnérabilité 35
Les droits des étrangers 35

VI. VIEILLIR 39

LE BLOCAGE DE LA LIQUIDATION ET DU PAIEMENT DES RETRAITES 39
LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES ÂGÉES 42

ANNEXES 44

LETTRE DE MISSION DE LA DÉFENSEURE DES DROITS À SES ADJOINTS 44

LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA DÉFENSEURE DES DROITS 46

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 52

PARTIE LIMINAIRE

LE CADRE DE LA MISSION CONDUITE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

Au titre de ses missions de défense des droits des usagers des services publics et de lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits veille à l'effectivité de l'égalité d'accès aux droits sur l'ensemble du territoire national.

Dans la continuité des travaux conduits par l'institution sur les obstacles à l'égalité réelle dans les territoires ultramarins, la Défenseure des droits a souhaité engager une nouvelle mission aux Antilles afin de mettre en lumière les difficultés rencontrées quotidiennement par leurs habitants dans l'exercice de leurs droits. Dans cette perspective, une délégation de ses services a été diligentée[1] pour se rendre en Guadeloupe et en Martinique, du 23 novembre au 3 décembre 2022, afin de rencontrer les acteurs locaux et de recueillir leurs expertises.

Sous la direction de George Pau-Langevin, adjointe chargée de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, et de Daniel Agacinski, délégué général à la médiation, et avec l'appui de Christelle Cardonnet, cheffe du pôle régional Antilles-Guyane, et de Mariam Chadli, conseillère au secrétariat général, plus de 50 entretiens ont été conduits sur place auprès d'élus locaux, de représentants associatifs, professionnels et syndicaux, de responsables administratifs, et de magistrats des ordres administratif et judiciaire, ainsi que des délégués de l'institution.

C'est sur le fondement de ces échanges et de l'analyse des réclamations adressées à l'institution que le Défenseur des droits a pu croiser les regards sur le fonctionnement des services publics aux Antilles.

Le présent rapport, dont la rédaction a été coordonnée par Mariam Chadli, en dresse un état des lieux et formule des préconisations susceptibles de renforcer l'effectivité de l'accès aux services publics pour mieux respecter les droits des usagers sur ces territoires.

INTRODUCTION

À plusieurs reprises, le Défenseur des droits a publiquement rappelé l'importance qu'il accordait aux droits des habitants des différents territoires d'Outre-mer[2] en soulignant les défis que représente encore aujourd'hui l'accès à l'égalité réelle, pourtant reconnue par la loi comme un objectif essentiel de convergence entre les territoires.

Au-delà des défis de long terme bien identifiés en Outre-Mer (déclin démographique, lutte contre la pauvreté et le mal-logement, transition écologique et adaptation au changement climatique…) et des crises qui les frappent encore très récemment (tensions sociales, augmentation de la violence et de la criminalité liée aux trafics…), la mission s'est efforcée d'identifier des enjeux structurels directement liés à l'organisation et aux moyens des services publics, au travers des différents aspects de la vie des Antillais.

C'est en effet la capacité effective donnée aux habitants de ces territoires à vivre dans des conditions décentes et dans un environnement sain, à apprendre et se former, à se déplacer et travailler, à accéder aux soins, à vieillir dans de bonnes conditions et, plus largement, à réaliser leurs démarches administratives et à faire valoir leurs droits, qui est réduite du fait des insuffisances des services publics. À cet égard, comme l'institution le souligne à chaque fois que sa mission l'a conduit à pointer des défaillances des services publics, du fait des réclamations qui viennent à elle, ce constat ne met nullement en cause le travail réalisé par les agents publics qui souvent, souffrent eux-mêmes de difficultés structurelles ne leur permettant pas de répondre comme ils le souhaiteraient aux attentes des usagers.

Les situations les plus critiques sont connues : la distribution et l'assainissement de l'eau en Guadeloupe, la rareté des transports publics sur les deux territoires, les délais d'attente pour accéder à un médecin spécialiste, les difficultés à liquider les pensions de retraite en Martinique, le manque d'agents dans les préfectures et dans les juridictions, qui retarde l'accès aux droits, ou encore, les difficultés liées à la dématérialisation des démarches administratives, accrues pour des populations où le taux d'illettrisme est plus important et où la fracture numérique est encore plus marquée.

L'ensemble de ces défaillances dans le fonctionnement des services publics, constatées depuis plusieurs décennies, est à l'origine d'un climat de défiance caractérisé envers les institutions dans ces territoires et d'un sentiment prononcé d'abandon au sein de la population antillaise. « *On ne croit plus aux services publics* »[3].

L'analyse de l'effectivité de l'accès aux services publics au regard des principes auxquels ils doivent répondre - égalité, continuité, adaptabilité – revêt une dimension particulière s'agissant des territoires ultramarins. Leur éloignement géographique fait, en effet, courir le risque d'une rupture de continuité dans le service public, constitutive d'une atteinte à l'égalité par rapport aux habitants de l'hexagone. Les modalités de réalisation du service public doivent être adaptées pour tenir compte des caractéristiques spécifiques du territoire et de sa population, et surmonter les barrières qui demeurent encore, qu'elles proviennent de la langue, de la culture, de l'origine ou de la couleur de peau.

Dans un contexte socio-économique particulièrement défavorable, marqué par un taux de chômage deux fois plus élevé que la moyenne nationale, un taux de pauvreté de près de 30 % et un coût de la vie particulièrement élevé, il est essentiel de réaffirmer l'exigence d'égalité dans l'accès aux services publics et dans la qualité des services rendus à la population, de garantir la neutralité de l'action publique et de lutter contre le clientélisme et les discriminations et de refuser le fatalisme, le non-recours aux droits.

Le fonctionnement régulier des services publics, sans rupture sur le territoire national, comporte un enjeu démocratique essentiel : redonner confiance dans des institutions qui fonctionnent, qui s'adaptent au plus près des besoins des populations et qui assurent que leurs droits sont respectés, quel que ce soit le lieu où elles vivent.

L'ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS AUX ANTILLES

Le réseau territorial du Défenseur des droits couvre l'ensemble du territoire guadeloupéen et martiniquais, avec 6 délégués en Guadeloupe (en comptant également Saint-Martin) et 6 en Martinique. Avec ses 12 délégués aux Antilles, le Défenseur des droits dispose de 1,6 délégué pour 100 000 habitants dans ces territoires, soit un réseau presque deux fois plus dense que la moyenne nationale, qui est de 0,85 délégué pour 100 000 habitants. Ces délégués reçoivent le public au sein de 17 points de permanence et dans les 3 centres pénitentiaires des Antilles. Les délégués du Défenseur des droits, qui exercent leur mission bénévolement, sont appuyés par une cheffe de pôle régional, qui assure la coordination du réseau sur les territoires de la Guadeloupe, de la Martinique mais également de la Guyane. Outre ce réseau territorial, visant une action de proximité essentiellement tournée vers le règlement amiable, comme en métropole, l'action du Défenseur des droits s'appuie aussi sur le traitement des réclamations par les services du siège de l'institution.

Dans le prolongement de l'année précédente, l'année 2022 a été marquée par la crise sanitaire qui s'est doublée d'une crise sociale particulièrement grave sur le territoire de la Guadeloupe et de la Martinique. Ce contexte s'est traduit par une hausse significative des saisines entre 2020 et 2021 : +50 % en Guadeloupe et +27 % en Martinique. En 2022, les délégués du Défenseur des droits des Antilles ont enregistré 816 sollicitations[4] (497 en Guadeloupe et 319 en Martinique).

La très grande majorité des réclamations concerne le fonctionnement des services publics[5] (95 % en Guadeloupe et 96 % en Martinique) : il s'agit notamment de difficultés liées au silence des administrations ou à des délais de réponse déraisonnables. Ces réclamations concernent plus spécifiquement le domaine de la protection sociale (19 %), de la fiscalité (9 %) et du droit des étrangers (7,7 %). Les obstacles rencontrés dans la conduite de démarches administratives sont d'autant plus importants s'agissant des procédures dématérialisées sur ces territoires où l'accès à internet reste limité en raison de pratiques tarifaires élevées des opérateurs et où les populations sont encore contraintes de se rendre systématiquement aux guichets qui connaissent de longues files d'attentes. Le problème récurrent de l'accès à l'eau potable, particulièrement grave en Guadeloupe, reste un sujet de préoccupation majeur qui impacte le quotidien des populations et le fonctionnement de l'ensemble des services publics aux Antilles.

Une augmentation des dossiers mettant en avant des pratiques discriminatoires et des situations de harcèlement sexuel a, en outre, été constatée sur ces territoires. Le traitement de ces situations, qui concernent majoritairement des femmes travaillant dans le secteur public, est confronté au manque de moyens humains et au manque de formation des personnels pour aborder ces questions.

Au-delà du traitement des situations individuelles dont ils sont saisis, les délégués et la cheffe du pôle régional du Défenseur des droits assurent régulièrement des actions de promotion des droits et de l'égalité à destination tant des agents du service public que des usagers. Des actions spécifiquement tournées vers les jeunes sont engagées grâce aux jeunes ambassadeurs des droits (JADE) qui, dans le cadre de missions de service civique auprès de l'institution, se rendent dans les établissements scolaires pour y sensibiliser les enfants et les jeunes aux droits.



PARTIE I

HABITER ET VIVRE DANS DES CONDITIONS DÉCENTES

Malgré l'affirmation d'un droit au logement et à l'hébergement opposables, de trop nombreuses personnes sont encore mal-logées aux Antilles. Le ministère des Outre-mer recense 110 000 logements insalubres dans l'ensemble des territoires ultra-marins[6]. Selon la fondation Abbé Pierre[7], la Guadeloupe compterait 30 000 logements indignes et/ou informels, tandis que la Martinique recenserait 31 828 logements vétustes (cases traditionnelles, habitations de fortune et logements en bois). Quant aux logements sur-occupés, ils seraient de l'ordre de 170 000 sur chacun de ces territoires.

La précarité et l'insalubrité de l'habitat, de même que la faiblesse du nombre de logements très sociaux destinés aux plus précaires et de structures de transition - de l'hébergement au logement - soumettent une part significative de la population antillaise, mais également des migrants et demandeurs d'asile sur le territoire, à des conditions de vie indignes, voire à des situations d'errance. L'accès au logement conditionne pourtant l'effectivité de nombreux droits fondamentaux : droit à la dignité, droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé, droit à l'eau et à l'énergie, droit à l'intégrité et à la sécurité…

L'ACCÈS À L'EAU POTABLE

LA DISTRIBUTION DE L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations relatives à des litiges concernant l'alimentation en eau potable en Guadeloupe, le réseau d'eau potable comportant des infrastructures très dégradées et provoquant régulièrement des fuites massives par rupture de canalisation.

Si la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne reconnaît pas encore la protection d'un droit à l'eau potable directement issu de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales visant la protection du droit au respect de la vie privée, elle «*relève que l'eau est un élément nécessaire à la survie de l'espèce humaine et que l'absence persistante, sur le long terme, d'un accès à l'eau peut avoir des conséquences néfastes sur la santé et la dignité humaine, et porter effectivement atteinte à un domaine essentiel de la vie privée et de la jouissance du domicile*[8]». La loi reconnaît également que «*chaque personne physique a le droit d'accéder à l'eau potable*»[9].

D'après le rapport conjoint établi en 2015 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, et l'Inspection générale de l'administration, en Guadeloupe, «*le réseau n'a été ni entretenu, ni renouvelé depuis des années, avec des pertes sur réseau de l'ordre de 60 % et beaucoup d'équipements obsolètes, en particulier de régulation et de traitement*[10]».

Les coupures d'eau sont fréquentes et, du fait d'une pression insuffisante dans le réseau

de distribution, l'alimentation de certaines agglomérations ou quartiers se fait sur la base de « *tours d'eau* », mesure dont la légalité peut être interrogée. « *Partout où il y a des hauteurs, l'eau n'arrive pas* »[11]. Certaines régions, notamment de Basse-Terre, où se trouve pourtant la ressource, sont ainsi dans une situation gravissime s'agissant de l'accès à un droit élémentaire, créant fatigue et exaspération de populations en grande souffrance.

En Martinique, les difficultés sont moindres, mais le territoire subit néanmoins des coupures régulières du fait du vieillissement des infrastructures qui supportent mal les périodes de sécheresse. Le problème est récurrent et certains quartiers sont plus particulièrement concernés. Il est, en outre, constaté des différences de tarification sur le territoire martiniquais affectant le droit des usagers à l'égalité devant le service public.

Les aléas de la distribution de l'eau entravent fortement le fonctionnement de tous les services publics, et notamment ceux de l'éducation et de la santé. La persistance de ces difficultés implique de déployer une organisation très complexe au quotidien pour pallier l'absence d'eau. La population fait face tant bien que mal à ces défaillances en installant des citernes ou en achetant de l'eau potable en bouteille.

S'agissant de la situation en Guadeloupe, jusqu'à récemment, un très grand nombre d'opérateurs de nature différente intervenait dans la gestion de l'eau et ne parvenaient pas à exercer une gouvernance unifiée, entraînant des difficultés de facturation et des dettes croisées entre les collectivités. Depuis le 1er septembre 2021, le Syndicat Mixte de Gestion de l'Eau et de l'Assainissement de Guadeloupe (SMGEAG) a été créé afin de rétablir une gouvernance globale, associant les usagers au fonctionnement du service[12].

Cette nouvelle structure hérite cependant d'un lourd passif dans la gestion de ces deux compétences-clé – la distribution de l'eau potable et l'assainissement - pour l'archipel et ses habitants, et doit faire face à de nombreux défis. Outre le chantier colossal de la réparation et de l'entretien du réseau, et la gestion des ressources humaines dans un climat social tendu, la question budgétaire se pose avec une acuité particulière ; à la fin de l'année 2021 et au début 2022, elle est notamment aggravée par, d'un côté, la difficulté à obtenir les versements attendus de la part des différents bailleurs de fonds et, de l'autre, par le caractère très limité du recouvrement des factures des usagers, dont une partie significative n'a pas accès à l'eau ou seulement à de l'eau impropre à la consommation.

Dans ce contexte, de nombreux usagers refusent de payer leurs factures ; le taux d'impayés est, en moyenne sur la Guadeloupe de 25 %, mais frôle les 50 % dans une intercommunalité de la Basse-Terre[13], alors que la moyenne nationale se situe à 2 %. L'attention du Défenseur des droits est ainsi régulièrement appelée sur des facturations incohérentes ou sur des contestations de créances, aggravées par les nombreux compteurs d'eaux défectueux ou parfois tout simplement absents. Par ailleurs, comme en Martinique, le coût de l'eau en Guadeloupe est plus élevé qu'en métropole.

LA MÉDIATION DE L'OFFICE DE L'EAU DE GUADELOUPE

Depuis 2017, un partenariat avec le médiateur national de l'eau a permis d'installer auprès de l'Office de l'eau une correspondante du médiateur, qui contribue au traitement des litiges opposant les usagers aux différents opérateurs en charge de la gestion de l'eau en Guadeloupe. Le nouveau syndicat de gestion de l'eau et de l'assainissement y a adhéré mais, du fait de sa création récente, n'a pas encore mis en place de procédures effectives pour la résolution amiable des litiges.

Compte-tenu des moyens limités de la médiation de l'Office de l'eau, son rôle consiste davantage à accueillir les usagers pour les informer et les accompagner dans les difficultés qu'ils rencontrent. Sa mission de facilitateur est cependant essentielle pour permettre aux usagers, également protégés juridiquement en tant que consommateurs, de mieux appréhender les circuits de réclamations et de faire valoir leurs droits.

Bien que les perspectives d'amélioration restent encore lointaines, une feuille de route concertée a été conclue en novembre dernier entre l'État, la région, le département et le nouveau syndicat pour définir les actions prioritaires à mettre en œuvre et assurer l'appui technique des services de l'État et son soutien financier afin d'offrir, à terme, une effectivité de la distribution de l'eau potable et de la gestion des eaux usées en Guadeloupe. Si cette initiative peut être saluée, force est de constater que les mesures envisagées portent uniquement sur la mise à niveau du réseau sans aborder, à ce stade, la question de la relation avec les usagers et la gestion des impayés.

RECOMMANDATIONS

- Mettre en œuvre rapidement les engagements pris sur la remise en état des réseaux d'eau et d'assainissement en Guadeloupe pour garantir un accès à l'eau pour tous les habitants, et améliorer, à court terme, l'équité des tours d'eau ;
- Compte-tenu des défaillances du service de distribution de l'eau et de sa facturation, prononcer un abandon de créances pour les factures aux particuliers émises avant le 1er janvier 2021, afin de restaurer la confiance de la population dans le service de distribution de l'eau ;
- Accélérer le processus de renouvellement des compteurs d'eau et procéder au recouvrement des factures des usagers guadeloupéens sur la base d'une relève des compteurs et de l'effectivité du service de distribution de l'eau potable ;
- Transmettre aux usagers guadeloupéens le règlement de service du nouveau syndicat pour leur permettre d'y adhérer et améliorer l'information du public sur l'avancement des opérations conduites par le syndicat ;
- Unifier le prix de l'eau sur le territoire martiniquais pour assurer l'égalité d'accès des usagers à l'eau potable.

LA QUALITÉ DE L'EAU

En Guadeloupe, quand l'eau arrive au robinet, des contaminations sont fréquemment constatées. De nombreux contrôles sanitaires de l'eau, largement supérieurs à ceux pratiqués en métropole, sont effectués par les services de l'État. L'Agence régionale de santé (ARS) édicte les restrictions dans l'usage de l'eau en procédant, lorsque le dysfonctionnement est d'importance, à un signalement aux collectivités territoriales et à l'autorité préfectorale.

La communication auprès des populations est freinée par les délais aujourd'hui imposés entre le moment auquel sont effectués les prélèvements et celui auquel les résultats sont disponibles : pour un certain nombre de paramètres, le prélèvement est envoyé, par avion, en métropole pour être analysé, créant ainsi un décalage significatif avec l'obtention des résultats. L'ARS rappelle que les résultats sont communiqués en temps réel – en ligne sur le site du ministère de la santé – et que les communes ont l'obligation d'afficher en mairie ces données à caractère public. Cette communication des maires auprès des populations peut, elle aussi, créer un délai supplémentaire pour faire connaître utilement les restrictions d'usage de l'eau qui s'imposent. Une plus grande réactivité dans la communication sur les risques liés à l'eau seraient souhaitable pour mieux préserver la santé des habitants et restaurer leur confiance dans ce service public essentiel.

À nouveau, comme sur la distribution de l'eau, la situation en Martinique s'agissant de la qualité de la ressource, est très éloignée de celle de la Guadeloupe : l'eau y est, la plupart du temps, potable, sauf à l'occasion de cyclones et d'autres évènements climatiques exceptionnels.

Les difficultés précédemment évoquées de distribution de l'eau font courir un risque supplémentaire sur la qualité de l'eau disponible : pour pallier l'absence d'eau courante potable, les usagers doivent mettre en place, lorsqu'ils le peuvent, des citernes au sein desquelles l'eau devient rapidement impropre à la consommation. L'ultime solution est d'investir quotidiennement dans

l'achat de bouteilles d'eau, qui ne sont pas systématiquement prises en charge par les collectivités territoriales, pourtant tenues de fournir de l'eau potable aux habitants.

RECOMMANDATIONS

- Renforcer les moyens permettant d'analyser sur place la qualité de l'eau prélevée dans le réseau ;
- Inviter les collectivités territoriales à prendre en charge l'achat d'eau en bouteilles lorsque celle distribuée par les réseaux est impropre à la consommation.

LE DROIT DE VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT SAIN

LA COLLECTE DES ORDURES MÉNAGÈRES

Le service public de collecte et d'élimination des ordures ménagères, corollaire du droit à la salubrité publique, est essentiel à la protection du cadre de vie et de l'environnement.

Au cours des auditions conduites en Guadeloupe et en Martinique, de nombreuses défaillances dans ce service public local ont été portées à la connaissance du Défenseur des droits, s'agissant tant de l'effectivité de la collecte des ordures ménagères, que des insuffisances dans le tri des déchets, qui permet pourtant leur recyclage et leur valorisation. Or, les textes[14] prévoient que, dans les zones agglomérées comptant plus de 2 000 habitants permanents, les ordures ménagères doivent obligatoirement être collectées une fois par semaine en porte-à-porte. Dans les autres zones, les ordures ménagères résiduelles doivent être collectées au moins une fois toutes les deux semaines en porte à porte.

Toutefois, les collectivités peuvent déroger à ces dispositions en prévoyant une collecte par apport volontaire à condition que ce dispositif offre un niveau de protection de la salubrité publique et de l'environnement ainsi qu'un niveau de qualité de service à la personne équivalents à ceux de la collecte en porte à porte. Ce dernier critère appelle à une vigilance particulière s'agissant des usagers les plus fragiles pour lesquels ce mode de collecte peut entraîner des difficultés particulières, tels que les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, ou encore, celles résidant dans des zones isolées. L'absence de dispositifs adaptés à ces publics est ainsi susceptible de caractériser une rupture d'égalité entre les usagers du service, voire de discrimination.

Au regard du vieillissement de la population antillaise, des disparités de peuplement des territoires de Guadeloupe et de Martinique, des défaillances des réseaux de transport et de la congestion des voies de circulation routière qui en résulte, le Défenseur des droits appelle à la vigilance des collectivités territoriales pour garantir un service effectif de collecte des ordures ménagères et une égalité de traitement des usagers.

RECOMMANDATION

- Demander aux préfets de rappeler aux communes de Guadeloupe et de Martinique l'obligation qui leur incombe d'assurer un niveau de salubrité publique et de qualité de service aux usagers, quel que soit le mode choisi de collecte des ordures ménagères.

LES SARGASSES

Depuis une dizaine d'années, les côtes antillaises subissent la prolifération d'algues sargasses sur leur littoral. Ces algues, qui dégagent des émanations de gaz - de l'hydrogène sulfuré et de l'ammoniac - et provoquent notamment la dégradation par corrosion des appareils électroménagers, entraînent des atteintes au droit de vivre dans un environnement sain et affectent

le fonctionnement de nombreux services publics en plus de leur impact sur l'activité économique locale. Bien que leur dangerosité pour la santé soit encore assez peu évaluée au-delà des mesures de vigilance sur la qualité de l'air, les habitants subissent les odeurs nauséabondes des algues en décomposition sur le littoral et les écoles sont régulièrement fermées du fait de l'exposition aux gaz irritants qu'elles dégagent.

Avec le soutien financier de l'État, les collectivités territoriales consacrent des moyens conséquents pour organiser le ramassage des algues échouées. Dans le cadre du plan national de lutte contre les sargasses 2022-2025, deux groupements d'intérêt public (GIP) - l'un pour la Guadeloupe et l'autre pour la Martinique - ont été créés fin 2022, pour mieux coordonner les opérations de prévention, de ramassage, de stockage et de valorisation des sargasses. Pourtant, en dépit des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics, le sentiment d'être négligés continue d'être perceptible au sein de la population : « *On s'en fout de nous ! Si on avait trouvé des sargasses en France hexagonale, on aurait déjà inventé une solution pour les déblayer ou même pour les transformer en source d'énergie…* » ; « *J'habite près de la mer, et chaque année les sargasses dégradent mes canalisations, mes robinets, mes circuits de climatisation et ma télévision, que je dois changer régulièrement ! Et rien n'est pris en charge* »[15].

En l'état actuel du droit[16], les conditions cumulatives permettant d'établir l'état de catastrophe naturelle ne sont pas réunies concernant les sargasses : les contrats d'assurance ne couvrent pas le risque sargasse et les dommages constatés ont pour cause l'intensité d'un agent naturel qui n'est pas considérée comme anormale. Or, l'absence de reconnaissance des sargasses comme catastrophe naturelle, qui permettrait une indemnisation des habitants victimes de cette nuisance, est vécue par les populations comme une véritable injustice.

RECOMMANDATIONS

- Revoir les dispositions législatives et règlementaires définissant l'état de catastrophe naturelle en vue de permettre leur application à la suite de l'échouage de sargasses sur le littoral ;
- Encourager l'État à engager des discussions avec les compagnies d'assurance pour inclure le risque « *sargasses* » dans les contrats d'assurance.

LES DIFFICULTÉS LIÉES AU DROIT DE LA PROPRIÉTÉ

L'ACCÈS AUX SERVICES FISCAUX

Les délégués du Défenseur des droits en Guadeloupe et en Martinique sont régulièrement saisis des difficultés d'accès aux services fiscaux ; les usagers dénonçant des files d'attentes qui commencent très tôt le matin et qui suscitent beaucoup de tensions. Des évolutions positives ont cependant été constatées avec la mise en place d'un nouveau réseau de proximité des services de la direction des finances publiques pour rapprocher l'usager de l'administration : leur présence a été renforcée dans les espaces France services offrant un « *accès guichet* » dans quasiment tous les cantons. Une nouvelle politique a, par ailleurs, été mise en place pour limiter l'attente aux guichets : les demandes simples sont traitées sur place et des rendez-vous en ligne sont proposés pour les demandes plus complexes. D'après l'administration fiscale, 80 % des situations sont ainsi réglées par téléphone, les rendez-vous physiques ne concernant plus que les situations les plus complexes. Si cet accueil davantage personnalisé est considéré comme plus efficace par l'administration, il ne répond toutefois pas aux attentes de l'ensemble des usagers – souvent ceux qui sont les



plus éloignés du droit et des démarches administratives – qui ont encore besoin d'accéder physiquement aux services[17].

RECOMMANDATION

- Poursuivre les actions d'accompagnement des usagers pour l'accès aux services fiscaux et renforcer l'accompagnement au numérique pour la réalisation des démarches en ligne, tout en conservant un accès physique au guichet.

LES SUCCESSIONS NON LIQUIDÉES, LES PROPRIÉTÉS ABANDONNÉES ET LES DÉLAIS DE PUBLICATION DES TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES

En Guadeloupe, comme en Martinique, de nombreux habitants se trouvent dans l'incapacité de liquider des successions comportant des biens immobiliers et se voient privés de la capacité de jouir de leurs biens, que ce soit pour toucher des loyers ou pour en recouvrer la jouissance, lorsqu'ils sont occupés par des locataires, ou pour les mettre en vente.

Les collectivités territoriales sont également confrontées à cette problématique dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire : ces biens abandonnés constituent autant d'obstacles à la redynamisation des centres villes et aux politiques de lutte contre le mal-logement. « *En Martinique par exemple, cette paralysie du foncier est de l'ordre de 40 %* »[18]. Si le législateur a tenté de remédier aux difficultés rencontrées en Outre-mer dans les indivisions successorales non réglées depuis plusieurs générations[19], en permettant notamment de vendre ou partager les biens indivis à la majorité des indivisaires (51 %), sous réserve du droit d'opposition des indivisaires minoritaires, les difficultés persistent néanmoins. La Fondation Abbé Pierre propose à cet égard d'engager un travail parlementaire pour reconnaître la propriété d'un ménage vivant depuis plus de 10 ans sur un terrain en indivision[20].

Les personnes qui se saisissent d'une succession après plusieurs générations font face à des démarches particulièrement complexes face aux notaires, officiers publics et ministériels, en vue de la reconstitution de l'histoire du bien et de l'identification des indivisaires. « *Faute de titres fonciers ou en raison d'indivisions non soldées, il demeure*

difficile d'établir la propriété des terres ou des biens. Il en résulte un gel du foncier, particulièrement dommageable au vu de l'exiguïté des territoires »[21].

De même, des délais excessivement longs sont imposés aux administrés pour la publication des actes de vente immobiliers, par le service de la publicité foncière et de l'enregistrement (SPFE), pour permettre l'opposabilité aux tiers. Les services de la DRFip ont, en effet, cumulé beaucoup de retards et bénéficient aujourd'hui d'une aide à distance des services en métropole. L'expertise en la matière est particulièrement complexe lorsqu'il s'agit d'opérations successives d'achats et de reventes, notamment pour le calcul des taxations foncières.

Pour les services fiscaux, l'accompagnement des usagers est également rendu difficile par l'incomplétude du cadastre sur ces territoires et l'obsolescence des données d'adressage. La technicité du sujet en termes législatif et applicatif a conduit les services fiscaux à mettre en place un service dédié au traitement des questions foncières pour centraliser l'expertise technique et mieux traiter ces situations.

RECOMMANDATIONS

- Accompagner les collectivités territoriales dans l'exercice des différentes prérogatives qui leur sont conférées pour acquérir des biens privés (biens vacants et sans maître, préemption, expropriation), ou pour réorganiser le découpage parcellaire (remembrement), dans les zones à fort potentiel touristique ou social ;
- Poursuivre l'amélioration de la cartographie du territoire pour actualiser les bases cadastrales et les données d'adressage ;
- Inviter la Direction générale des finances publiques à renforcer l'appui technique aux services fiscaux de Guadeloupe et de Martinique.

PARTIE II

GRANDIR ET APPRENDRE

L'école est le réceptacle de toutes les crises et son fonctionnement est affecté par l'ensemble des difficultés qui traversent la société antillaise : l'eau, les transports, le ramassage des ordures ménagères, les évènements climatiques, la défiance institutionnelle… Et réciproquement, lorsque les écoles sont fermées, c'est le fonctionnement de toute la société qui est bloqué.

LES OBSTACLES À LA CONTINUITÉ PÉDAGOGIQUE

LES JOURS D'ÉCOLE PERDUS

« *Il y a toujours une raison de fermer l'école* »[22]. De nombreuses circonstances se traduisent, en effet, par la fermeture des classes : outre les tensions sociales entraînant des grèves, des situations de force majeure liées aux conditions climatiques et environnementales se présentent régulièrement (les événements cycloniques, les gaz toxiques émis par les sargasses échouées à proximité des établissements scolaires, la présence de nuisibles liée à l'absence de ramassage des ordures, le problème récurrent de l'eau…). Les élèves et leurs parents se trouvent ainsi, en permanence, dans une situation de grande incertitude. La crise sanitaire, qui a entraîné l'isolement des élèves et une relation à distance avec l'école, a également souligné la faiblesse de l'équipement numérique des établissements scolaires et des familles, et a mis à l'épreuve l'enseignement à distance : « *Au moins 25 % des élèves n'ont pu bénéficier de la continuité pédagogique contre 5 % en métropole* »[23].

Comme le soulignait déjà la Cour des comptes en 2020[24], les élèves scolarisés en Guadeloupe et en Martinique reçoivent ainsi un nombre de jours d'enseignement inférieur à la moyenne des élèves de métropole. Selon le rectorat de Guadeloupe, dans certaines écoles, jusqu'à 20 % de jours de classe ont été perdus au cours de l'année 2021[25], sans être rattrapés.

RECOMMANDATION

- Organiser le rattrapage des jours d'école perdus pour garantir le même temps scolaire à tous les enfants.

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS PHYSIQUE À L'ÉCOLE

Le transport scolaire est assuré par le réseau de transports en commun qui, lorsqu'il existe sur le territoire, est souvent défaillant. Des horaires particulièrement inadaptés sont, de fait, imposés aux élèves et certains d'entre eux sont contraints de se rendre au collège ou au lycée en faisant du stop, en dépit de la dangerosité des routes. « *Les conditions difficiles de circulation obligent de nombreux élèves à se lever dès 4 heures du matin, occasionnant de la fatigue et un déficit de concentration dans la journée* »[26].

Le coût du transport est également un obstacle dans l'accès à l'école. Aux abonnements annuels, s'ajoutent parfois des tickets pour des trajets dépendant d'autres gestionnaires de transports. Ce coût de transport est encore plus important pour les habitants des îles de Guadeloupe : Marie-Galante, les Saintes et la Désirade. Sur ces territoires doublement insulaires, l'absence d'établissement du secondaire oblige les élèves à prendre le bateau pour poursuivre leur scolarité, avec un coût de transport particulièrement élevé.

RECOMMANDATIONS

- Mettre en place un système de bus à haut niveau de service pour le transport scolaire ;
- Créer davantage d'internats pour pallier les défaillances des réseaux de transports en commun et la double insularité de certains territoires antillais.

L'INSUFFISANCE DES SERVICES DE RESTAURATION SCOLAIRE

Le Défenseur des droits a déjà rendu publics deux rapports, en 2013[27] et en 2019[28], sur l'effectivité du droit à la cantine scolaire pour tous les enfants. Il a notamment rappelé l'importance des services de restauration scolaire pour certains enfants, les plus pauvres particulièrement, pour lesquels le repas du midi peut constituer le seul repas complet et équilibré de la journée.

Alors que la restauration est un service public administratif obligatoire dans l'enseignement secondaire, elle demeure facultative dans l'enseignement primaire et laissée à la liberté de décision des communes. Des inégalités territoriales existent donc, de fait, en la matière et de nombreux établissements scolaires ne disposent pas de service de restauration aux Antilles. Outre cet accès inégal sur le territoire, le faible nombre de places offertes au sein des cantines ne permet pas de répondre à la demande et d'offrir un repas quotidien à tous les enfants. Les interruptions du temps scolaire qui en découlent, pour permettre aux enfants de se restaurer, se traduisent ensuite dans les apprentissages puisque certains d'entre eux arrivent encore à l'école le ventre vide ou ne mangent pas correctement, en raison notamment de leur situation de précarité.

Par ailleurs, la loi prévoit que, « *l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* »[29]. Or, les enfants dont les parents n'ont pas de titres de séjour se trouvent souvent dans l'impossibilité de bénéficier de la restauration scolaire lorsque le service est proposé : du fait de leur situation administrative irrégulière, leurs parents ne sont en effet pas bénéficiaires des services de la CAF et ne peuvent, par conséquent, pas prétendre à l'application des barèmes sociaux, aussi bien qu'ils risquent de perdre l'accès à ce service pourtant indispensable au bien-être des enfants.

RECOMMANDATIONS

- Encourager les communes à mettre en place un service de restauration scolaire au sein de tous les établissements scolaires primaires dont elles ont la charge ;
- Garantir l'accès de tous les enfants à la cantine scolaire à un tarif abordable et, ce, quelle que soit la situation administrative de leurs parents au regard du droit au séjour.

LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE ET LA PRÉGNANCE DE L'ILLETTRISME

DES DIFFICULTÉS SCOLAIRES PERSISTANTES

Selon une étude de l'Insee parue récemment[30], un quart des jeunes guadeloupéens de 15 à 29 ans ne sont ni en emploi, ni en étude, ni en formation, soit deux fois plus qu'en France métropolitaine. De nombreux jeunes Antillais quittent en effet, chaque année, le système scolaire sans avoir obtenu de qualification équivalente au baccalauréat ou de diplôme à finalité professionnelle et se retrouvent, de fait, démunis, pour s'insérer sur le marché du travail.

Alors que les taux de réussite au baccalauréat en Guadeloupe et en Martinique approchent ceux atteint en métropole, les évaluations de niveaux montrent en revanche des écarts significatifs pour ces territoires.

Ainsi, la proportion des élèves en difficulté pour « *lire à haute voix un texte* » en CE1, la part de



ceux qui ont une « *maîtrise du français fragile ou insuffisante* » en 6ème et celle de jeunes en difficulté de lecture mesurée à l'occasion de la Journée défense et citoyenneté est très supérieure aux Antilles à ce qu'elle est dans l'hexagone – environ 33 % en Guadeloupe et en Martinique contre 11 % au niveau national -, et les écarts augmentent tout au long du parcours scolaire et révèlent une aggravation progressive des lacunes des élèves.

Le manque de structures dédiées à l'accompagnement scolaire et au soutien à la parentalité aux Antilles ne permet pas le repérage des enfants en difficultés pour engager des actions en prévention du décrochage scolaire suffisamment tôt dans leur parcours. « *Au lycée, il est déjà trop tard* »[31]. L'implication des familles, dans l'esprit de la loi du 8 juillet 2013[32] définissant la perspective de la « *coéducation* », trouverait aux Antilles un terrain propice, si l'école s'engage à reconnaître les compétences des parents et à faire en sorte qu'elle porte sur eux un regard ouvert et bienveillant, dès l'école et le collège.

Par ailleurs, l'amélioration de l'équipement des établissements scolaires, y compris pour la fourniture de livres et la diversification des activités périscolaires, constitue un enjeu majeur pour créer un cadre favorable aux enseignements. De même, l'état dégradé du bâti scolaire, soumis aux conditions climatiques propres aux milieux salins et à la situation financière des collectivités territoriales dont relèvent la construction et l'entretien des établissements scolaires, n'offre pas une image positive de l'école : « *Le mauvais état de ces infrastructures contribue à des conditions d'enseignement difficiles* »[33].

RECOMMANDATIONS

- Accroître les moyens dédiés à la lutte contre le décrochage scolaire ;
- Renforcer le lien école-familles, en impliquant davantage les parents dans la vie des écoles et des établissements et en les associant au suivi de la scolarité de leurs enfants, afin de reconnaître et de valoriser leurs compétences ;
- Créer davantage d'internats pour renforcer l'accompagnement et le suivi des élèves et mieux prévenir le décrochage scolaire.

LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DES ENSEIGNEMENTS SCOLAIRES ET DES PRATIQUES AUX TERRITOIRES ULTRA-MARINS

Aux Antilles, de nombreux enfants ont pour langue maternelle le créole. De nombreuses études ont montré que ces langues parlées couramment par les enfants devraient être davantage mobilisées « *comme un vecteur d'apprentissage du français et un atout pour contrer l'illettrisme* »[34]. L'adaptation des méthodes linguistiques au contexte plurilingue des territoires ultra-marins est également préconisé par la délégation à l'Outre-mer du Conseil économique, social et environnemental qui déplore la dévalorisation des langues régionales dans l'apprentissage[35].

La loi permet de recourir à l'usage du créole, langue régionale appartenant au patrimoine national[36], pour l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. L'article L.371-3 du code de l'éducation prévoit ainsi que « *Dans les académies d'outre-mer, des approches pédagogiques spécifiques sont prévues dans l'enseignement de l'expression orale ou écrite et de la lecture au profit des élèves issus de milieux principalement créolophone, amérindien ou mahorais* ». Si la place du créole est reconnue dans l'enseignement, les approches bilingues doivent encore être renforcées.
En Guadeloupe, où l'enseignement du créole serait le plus diffusé dans les territoires ultra-marins, il ne concerne cependant que 10 % des effectifs scolaires[37].

Outre l'apprentissage de la langue d'usage concomitamment au français, l'étude des cultures régionales est tout aussi essentielle à la construction de soi et à la reconnaissance de la diversité culturelle comme socle de la cohésion sociale. Ainsi, l'intégration, dans le temps scolaire et périscolaire, de la connaissance de l'histoire des Antilles, dans un cadre qui ne serait pas européo-centré mais donnerait toute sa place aux relations avec l'Afrique et l'Amérique, de l'esclavage et des figures historiques ultra-marines, devrait être encouragée.

RECOMMANDATIONS

- Renforcer la formation des enseignants exerçant en Guadeloupe et en Martinique à la question linguistique, aux cultures régionales et à l'histoire des Antilles ;
- Encourager la prise en compte du plurilinguisme, et notamment du créole, dans les apprentissages aux Antilles.

L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DE LA PETITE ENFANCE

L'insuffisance des dispositifs d'accueil de la petite enfance est constatée sur l'ensemble du territoire national. Comme l'a récemment rappelé le Conseil économique, social et environnemental, qui plaide pour la mise en place d'un véritable service public de l'accueil du jeune enfant[38], le nombre de places disponibles en France pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans est évalué à 59,8 places pour 100 enfants[39].

Les Antilles ne sont pas épargnées par cette carence : même si l'offre quantitative d'accueil individuel et collectif de la petite enfance y évolue favorablement ces dernières années, la couverture territoriale doit encore être renforcée[40].

Les difficultés d'accessibilité et de disponibilité des dispositifs d'accueil des jeunes enfants contraignent les familles à des modes de garde informels, encore importants sur ces territoires, et affectent le développement, la santé et le bien-être des enfants, tout en créant, dès leur plus jeune âge, une inégalité de destins éducatifs entre les enfants.
Dans un contexte où 40 % des familles sont monoparentales, dont 90 % sont composées de mères élevant seules leurs enfants, les femmes sont directement entravées dans leur vie professionnelle.

L'importance des «*1 000 premiers jours*»[41] de l'enfant interroge également les modalités de leur prise en charge au-delà même de la seule question de leur accueil : l'accompagnement à l'éveil et au développement harmonieux, le soutien à la parentalité, la lutte contre les violences éducatives ordinaires et la prévention de la maltraitance, la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant sont autant d'impératifs pour garantir le respect de ses droits.

Depuis 2021, le projet national des Maisons des 1 000 premiers jours, piloté par le ministère des solidarités et de la santé, a pour ambition d'engager une politique publique conçue autour des besoins de l'enfant et de ses parents[42] et de mieux lutter contre les inégalités, en créant des tiers-lieux sur la base de partenariats entre différents types de structures – centres de protection maternelle et infantile (PMI), relais petite enfance, crèches, centres sociaux… - et offrir un accueil unique pluridisciplinaire.

RECOMMANDATIONS

- Permettre l'accès effectif de tous les enfants aux modes d'accueil collectif de la petite enfance, en développant des offres d'accueil flexibles permettant des temps de présence modulables ;
- Créer prioritairement aux Antilles des Maisons des 1 000 premiers jours pour améliorer la prise en charge et l'accompagnement des jeunes enfants et de leurs parents.

LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant[43] garantit le droit à l'éducation sans discrimination. Cette égalité d'accès à l'école implique de construire des environnements scolaires qui tiennent compte des besoins particuliers de chaque enfant. Si l'école inclusive a nettement progressé ces dernières années, le Défenseur des droits est encore régulièrement amené à connaître de difficultés d'accès à la scolarité d'enfants en situation de handicap. Ces situations représentent près de 20 % des saisines adressées à l'institution dans le domaine de la défense des droits de l'enfant.

Selon les auditions conduites par la délégation du Défenseur des droits auprès des autorités académiques de Guadeloupe et de Martinique, ces territoires disposent de bonnes dotations en nombre d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH). Toutefois, comme c'est également le cas en métropole, la précarité du statut de ces agents contractuels de l'État est un frein à leur appartenance à un collectif de professionnels permettant de construire une prise en charge globale et cohérente des enfants qu'ils accompagnent[44]. Plus encore, les insuffisances du secteur médico-social et les moyens limités des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)[45] rendent difficiles l'identification des situations de handicap et l'évaluation des besoins des enfants. Les notifications des MDPH, qui peuvent intervenir en cours d'année scolaire, sont en outre peu effectives, les ressources allouées par les académies pour le recrutement d'AESH étant calculées en début d'année scolaire.

RECOMMANDATIONS

- Mieux former les acteurs de l'Éducation nationale aux enjeux de l'école inclusive, à l'accueil des élèves en situation de handicap et à l'utilisation des outils nécessaires à l'évaluation des besoins de l'enfant ;
- Inscrire, au budget de chaque académie, une enveloppe prévisionnelle pour prendre en compte les notifications d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) intervenant au cours de l'année scolaire.

PARTIE III

SE DÉPLACER ET TRAVAILLER

Avec une population inégalement répartie, une concentration des zones d'activité et des réseaux de transports largement insuffisants, la question de la mobilité se pose avec une acuité toute particulière sur les territoires antillais. Ces difficultés affectent à la fois l'ensemble des conditions de vie quotidienne des habitants et l'attractivité des deux régions.

LES LIMITES À LA MOBILITÉ SUR LE TERRITOIRE ET LA MISE À MAL DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

LA FAIBLESSE DE L'OFFRE DE TRANSPORTS EN COMMUN

En Guadeloupe comme en Martinique, le réseau de transports en commun est insuffisant pour permettre aux habitants d'effectuer de façon fiable leurs déplacements courants : les zones territoriales sont inégalement desservies, la régularité des transports n'est pas garantie et les transporteurs sont régulièrement affectés par des mouvements sociaux se traduisant par des ruptures de service. Ce frein à la mobilité au quotidien implique, pour les habitants, de disposer d'un véhicule individuel, notamment pour ceux qui travaillent loin de leur domicile, ce qui entraîne un trafic routier très important et des temps de parcours très longs, même pour des distances physiques courtes. Le Conseil économique, social et environnemental relève ainsi qu'en Guadeloupe, chaque actif en emploi parcourt en moyenne 17,5 km par jour[46].

En Guadeloupe, le développement économique est très inégal entre la Basse-Terre et la Grande-Terre, et le réseau de bus, très déséquilibré sur l'ensemble de l'île, est beaucoup plus dense sur cette dernière partie du territoire qui concentre près de 70 % de l'activité économique. La mobilité depuis la Basse-Terre vers la zone d'emploi est particulièrement difficile mais elle l'est tout autant au sein même de cette zone du territoire. Un plan porté par le conseil régional a été récemment engagé pour développer un réseau de transport interurbain et mieux desservir les communes de Guadeloupe dépourvues de transports. Les îles de Marie-Galante, les Saintes ou la Désirade ne sont cependant pas concernées et restent davantage isolées par leur double insularité.

En Martinique, le transport public semble mieux développé, avec un réseau de bus présent sur l'ensemble du territoire, mais il s'est cependant heurté récemment à l'écueil de l'entretien des bus, pour lequel les équipements techniques n'étaient pas disponibles sur place, et fait face à la persistance de mouvements de grève ayant durablement affecté la continuité du service.

Ces inégalités territoriales sont un frein important au développement économique et social des Antilles et une épreuve au quotidien pour les habitants.

RECOMMANDATION

- Améliorer la couverture territoriale en transports publics, en agissant à la fois sur les infrastructures routières, les équipements et l'entretien, et garantir la continuité du service en termes d'amplitude et de régularité des dessertes.

L'INSUFFISANCE DES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE AU TITRE DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

Le principe de continuité territoriale implique de compenser l'éloignement de certains territoires pour éviter toute rupture de l'espace géographique du pays et pour permettre à l'ensemble des habitants de circuler sur l'ensemble du territoire national. La loi prévoit que la politique nationale de continuité territoriale «*repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et*



d'unité de la République. Elle tend à atténuer les contraintes de l'insularité et de l'éloignement et à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer »[47].

Cette politique se traduit notamment par des dispositifs d'aides aux voyages entre les territoires les plus éloignés et l'hexagone, mis en œuvre par l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) et financés par l'État. Or, la forte hausse des prix du transport aérien constatée depuis plusieurs années en direction de la métropole, encore plus importante lors des vacances scolaires, rend largement insuffisantes les aides délivrées pour subventionner l'achat des billets d'avion. La question des différences de traitement entre territoires en matière de dotations de l'État au titre de la continuité territoriale est également régulièrement soulevée en Outre-mer, et la comparaison avec la Corse notamment est souvent mise en avant.

L'insularité et l'éloignement rendent difficiles les mobilités des habitants des Antilles, y compris au sein même de la zone Caraïbes, et plus particulièrement pour les jeunes, pour qui les déplacements en-dehors des îles sont hors de prix. Une étude est actuellement conduite par la délégation sénatoriale à l'Outre-mer sur la continuité territoriale entre ces territoires et l'hexagone afin de formuler des propositions d'amélioration des dispositifs existants dans la perspective de la prochaine réforme de LADOM.

RECOMMANDATIONS

- Dresser le bilan des dépenses engagées dans les différents départements et régions d'outremer au titre de la continuité territoriale, afin d'objectiver d'éventuelles différences de traitement ;
- Permettre à LADOM de faciliter, via des subventions, des mobilités qui ne sont aujourd'hui pas couvertes par ses programmes (mobilités dans la zone Caraïbes et mobilité entre les îles de l'archipel de la Guadeloupe) et étendre son action à l'accompagnement des personnes originaires des territoires ultra-marins souhaitant y revenir travailler.

LES FREINS À L'EMPLOI ET À L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE

La situation économique des Antilles, marquée par un taux de chômage important, une majorité de très petites entreprises et un secteur privé particulièrement fragilisé par les crises successives, complique l'accès au marché du travail, pourtant assez dynamique au vu du nombre de postes à pourvoir. Il reste cependant difficile de faire coïncider les compétences disponibles avec les offres proposées, ce qui suppose de favoriser cette adéquation et d'améliorer la formation.

L'OFFRE LIMITÉE DE FORMATION ET LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS DES JEUNES NON DIPLÔMÉS À L'EMPLOI

Le nombre de jeunes Antillais qui se trouvent « *ni en emploi, ni en étude, ni en formation* »[48] - les NEET - et la part de ceux qui sont en difficulté face à l'écrit constituent une préoccupation majeure pour l'avenir de ces territoires. Le manque de structures dédiées à la formation professionnelle et l'insuffisance du nombre d'entreprises locales en capacité de proposer des formations amenuisent encore les perspectives d'insertion vers l'emploi des jeunes sortis du système scolaire sans diplômes.

Si l'offre locale de formation, encore trop restreinte, doit prioritairement cibler les secteurs en tension susceptibles d'offrir des perspectives d'embauche, tels que les métiers liés au développement de la fibre par exemple, la question de l'adéquation des besoins du territoire avec les aspirations des jeunes se pose également : « *Il faut donner aux ultra-marins les mêmes chances qu'en métropole*[49] ». La définition de l'offre de formation, pour être attractive, ne peut se limiter aux formations identifiées comme répondant étroitement aux besoins du territoire.

À ces limites dans le choix des possibles, s'ajoutent toutes les difficultés concrètes du quotidien pour suivre une formation, au premier rang desquelles figurent le transport et l'hébergement, et le coût potentiel qu'ils représentent.

RECOMMANDATIONS

- Encourager le recours à des médiateurs de rue, en partenariat avec les agences de Pôles emploi et les missions locales, pour mieux faire connaître aux publics éloignés de l'emploi, et notamment aux jeunes, les possibilités qui leur sont ouvertes en matière de formation et d'accès au marché du travail ;
- Développer l'offre locale de formation et créer des internats d'apprentis pour rapprocher les centres de formation des lieux de stage et pallier les difficultés de transports et d'hébergement auxquelles les jeunes sont confrontés.

LA FUITE DES JEUNES DIPLÔMÉS

Le manque de possibilités de formation supérieure conduit de nombreux jeunes diplômés à quitter les Antilles vers la métropole mais également vers des pays étrangers, notamment sur le continent nord-américain. Ainsi, en 2017, 44 % des jeunes natifs des Antilles de 21 à 29 ans partent en métropole pour poursuivre leurs études ou pour travailler[50]. Et les jeunes formés en métropole reviennent de plus en plus tardivement en Outre-mer, du fait des perspectives d'emploi limitées mais également des difficultés d'accès aux services publics qui rendent les territoires moins attractifs.

Des dispositifs existent pour encourager le « *retour au pays* », mis en œuvre par Pôle emploi et des associations partenaires – telles que Alé Viré (« *allez et retournez* ») en Martinique et Alé Vini (« *allez et venez* ») en Guadeloupe – pour proposer des dispositifs de coaching et mieux accompagner le retour des jeunes aux Antilles. Pôle emploi a également engagé un travail algorithmique sur l'appariement des offres et des profils de personnes qui souhaiteraient revenir vivre dans les territoires dont ils sont originaires.

Par ailleurs, s'agissant de l'emploi public, le Conseil économique, social et environnemental[51] rappelle que la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer (CNEPEOM) soulignait, dès 2016, la difficulté à faire émerger « *une élite administrative locale* »[52]. Alors que la loi[53] reconnaît, depuis 2017, que le fait de détenir des intérêts matériels et moraux dans un territoire d'Outre-mer est une priorité légale d'affectation, l'évaluation de la réalité de ces critères révèle des appréciations différenciées dans les pratiques des administrations et le dispositif gagnerait à être davantage objectivé[54]. L'organisation de concours avec affectation locale, tels que l'a, par exemple, mis en œuvre le ministère de la justice pour le recrutement de greffiers en Guyane et à Mayotte, permettrait également de faire émerger des cadres intermédiaires et supérieurs sur place.

RECOMMANDATIONS

- Construire un partenariat entre Pôle emploi, des associations comme « *Alé Viré* » et « *Alé Véni* » et les services régionaux, pour faciliter et accompagner le retour des personnes originaires des territoires ultra-marins souhaitant y revenir à l'issue de leur formation ;
- Renforcer l'aide au voyage dans l'hexagone en vue d'une formation pour les jeunes qui s'engageraient à revenir travailler sur un emploi identifié dans les outremers ;
- Encourager l'organisation de concours aux emplois publics avec affectation locale dans les territoires ultra-marins.

PARTIE IV

SE SOIGNER

En matière d'accès à la santé, les Antilles se trouvent dans une situation de grande dépendance vis-à-vis de la métropole du fait de leur éloignement géographique et de la taille de ces territoires. Les habitants éprouvent de grandes difficultés à organiser leurs parcours de soins dans de bonnes conditions, entraînant des situations de renoncement aux soins ou des retards de prise en charge et donnant le sentiment d'une médecine à deux vitesses : «*tout n'est pas possible sur place*»[55].

LA PÉNURIE MÉDICALE

LA PRÉSENCE MÉDICALE ET LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS PHYSIQUE AUX SOINS

La Guadeloupe et la Martinique souffrent d'un manque de médecins et notamment de spécialistes. Les centres hospitaliers des deux îles sont confrontés à une importante pénurie médicale, particulièrement dans certaines spécialités, telles que l'anesthésie, la réanimation, les urgences et la radiologie, ce qui ne leur permet plus de réaliser certaines interventions chirurgicales lourdes, souvent délocalisées dans d'autres établissements, voire en métropole. Dans le secteur libéral, le manque de spécialistes entraîne une surcharge de travail des médecins généralistes, dont la démographie est vieillissante, avec des praticiens contraints de repousser de plusieurs années leur départ en retraite, faute de remplaçants disponibles.

La présence médicale est, en outre, très inégale sur les territoires et certaines zones constituent de véritables déserts médicaux, aggravés par l'insularité des territoires, en comparaison avec l'hexagone où, lorsqu'un département est mal doté en médecins, l'accès aux soins peut être envisagé dans le département voisin.

Ces inégalités territoriales en santé s'expliquent également par la concentration des zones d'activité, des voies de circulation très chargées[56] et des transports publics qui dysfonctionnent et desservent mal les principaux établissements de santé – dont, en outre, la signalétique pour l'accès aux bâtiments et l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite restent également à améliorer. Il existe, par ailleurs, peu de possibilités de logement, tant pour les médecins que pour les usagers, à proximité des établissements hospitaliers qui, eux-mêmes, ne sont pas en mesure d'offrir une prise en charge hôtelière suffisante du fait de la vétusté des bâtiments.

La population subit, par conséquent, un accès aux soins limité et n'obtient des rendez-vous médicaux que dans des délais particulièrement longs, susceptibles d'entraîner des pertes de chance en santé. Le suivi médical est également entravé par un turn-over important de médecins, particulièrement dans le secteur public, et des difficultés à recruter de nouveaux professionnels, en dépit des dispositifs qui existent pour encourager le maintien en fonction et l'installation de nouveaux médecins.

Concernant les départs de médecins hospitaliers, outre les conditions difficiles d'exercice liées tant au climat social qu'aux faiblesses des environnements techniques de travail, la question de leur rémunération est un frein certain à leur maintien en fonction. Des écarts de salaire considérables existent, en effet, entre le secteur public et le privé : l'encadrement législatif de la rémunération des médecins contractuels ne s'applique pas au secteur privé, ce qui ne permet pas au secteur public d'être suffisamment compétitif notamment pour les spécialités les mieux rémunérées, telles que la radiologie par exemple. De même, au sein du secteur public, des différences

salariales s'appliquent en fonction du statut des professionnels : en application des textes réglementaires, les intérimaires qui assurent les remplacements sont paradoxalement mieux rémunérés que les médecins titulaires. Plus globalement, dans le secteur public hospitalier, les médecins ne bénéficient pas des mêmes bases de sur-rémunération au titre de la « *vie chère* » que les autres professionnels. Enfin, l'ensemble des professionnels appellent à une révision du coefficient géographique pour la tarification des actes, afin de mieux prendre en compte le surcoût de leur exercice dans les territoires antillais : coût de l'acheminement des produits et du matériel médical, coût des déplacements et du logement pour les médecins, entretien des équipements plus onéreux en milieu salin, surcoût de la formation…

S'agissant de l'installation de nouveaux médecins, la question de la présence d'étudiants en médecine sur le territoire est essentielle pour reconstituer une présence médicale sur place. Or, la plupart d'entre eux s'installe sur leur lieu de formation : seul un tiers des étudiants revient sur le territoire après avoir réalisé des stages en métropole et seulement 15 % revient après le 3ème cycle. Aujourd'hui, le faible nombre d'étudiants en médecine aux Antilles ne permet pas d'envisager le renouvellement des générations de médecins avec une quarantaine de spécialités à pourvoir. Un deuxième cycle de médecine a récemment été créé au sein de l'université de Guadeloupe pour encourager l'installation de nouveaux médecins mais doit encore faire face à de nombreux défis pour augmenter les possibilités de stages d'internat, améliorer l'attractivité de l'université et renforcer l'encadrement des étudiants au CHU et à l'université. Là encore, la question des conditions de travail – vétusté et sous-équipement des établissements, isolement du territoire, défaillance des systèmes d'information… - semble fondamentale pour améliorer la présence médicale aux Antilles.

RECOMMANDATIONS

- Rééquilibrer l'offre de soins sur les territoires guadeloupéen et martiniquais par le développement du lien Ville-Hôpital et des partenariats entre établissements de santé pour améliorer l'accès aux spécialités médicales en tension ;
- Engager des réflexions sur l'appui des professions paramédicales, et notamment des infirmiers en pratique avancée (IPA), pour améliorer le maillage territorial en santé, l'accès aux soins et le suivi des patients ;
- Revoir les plans de desserte des transports publics pour garantir l'accès physique des établissements de santé ;
- Engager une évaluation du surcoût de l'exercice médical aux Antilles dans la perspective d'une refonte du coefficient géographique pour la tarification des actes ;
- Faciliter l'affiliation à la sécurité sociale des médecins étrangers pour garantir l'effectivité du dispositif PADHUE (Praticiens diplômés hors UE) en prévoyant un circuit dédié au sein de la CGSS.

LA TENSION SOCIALE OMNIPRÉSENTE

Depuis plusieurs années, la succession de mouvements sociaux se traduit par des violences particulièrement graves dans le domaine de la santé, notamment dans le secteur public. Dès novembre 2017, le CHU de Pointe-à-Pitre a, par exemple, été incendié et contraint de répartir ses activités sur différents lieux. L'établissement est toujours soumis à une gestion administrative très compliquée du fait de ce contexte : 11 directeurs des ressources humaines s'y sont succédés en 14 ans et 6 directeurs généraux en 10 ans ; les comptes ne sont pas certifiés depuis 6 ans ce qui impacte gravement la trésorerie de l'établissement et les conditions de prise en charge des patients.

Ce climat quasi insurrectionnel, dans un hôpital où les portes sont régulièrement cadenassées et où règne un sentiment de malaise, tant chez les personnels de l'établissement que chez les usagers, entraîne un recours fréquent aux forces de l'ordre, des actions judiciaires encore en cours et le départ d'un certain nombre de médecins. Selon plusieurs acteurs locaux, les sorties de crises se traduisent souvent par des mesures d'« *amortissement social* », avec des recrutements massifs décorrélés des besoins du service, aggravant encore le poids de la masse salariale des établissements publics hospitaliers devenue insoutenable au point d'entraîner une impossibilité régulière d'honorer les factures des fournisseurs divers.

Du point de vue des usagers représentés au directoire du CHU de Pointe-à-Pitre, les droits des patients se heurtent à l'exercice du droit de grève : les entraves à l'accès aux hôpitaux affectent la liberté de circuler des patients et de leurs familles qui ne peuvent parfois pas leur rendre visite, et vont jusqu'à porter atteinte à la dignité humaine lorsqu'elles les empêchent de pouvoir manger correctement par exemple.

La question de l'application du droit se pose également : les mesures d'intimidation et de pression, voire de violences physiques directes, auxquelles doivent faire face les personnels des établissements hospitaliers ne sont que très rarement suivies de sanctions ou de condamnations judiciaires – aucun conseil de discipline n'a été tenu en 11 ans au CHU de Pointe-à-Pitre – et ne permettent pas une prise en charge sereine des patients.

RECOMMANDATIONS

- Renforcer la démocratie en santé en associant davantage les usagers et leurs représentants dans la gouvernance et dans le fonctionnement quotidien des établissements de santé ;
- Renforcer la formation des personnels de santé au respect des droits des usagers.

LA CONTESTATION DE L'OBLIGATION VACCINALE

L'article 12 de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire a créé une obligation vaccinale pour les personnels exerçant leur activité professionnelle dans les établissements, centres et services de santé. En application de l'article 14 de cette loi, les personnels qui ne satisfont pas à cette obligation vaccinale à compter du 15 septembre 2021 ne peuvent plus exercer leur activité.

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs situations individuelles interrogeant l'articulation entre la suspension de fonctions pour non-respect de l'obligation vaccinale et le bénéfice d'un congé de maladie. La Défenseure des droits, sur le fondement de ses compétences en matière de lutte contre les discriminations dans la fonction publique, a eu l'occasion, dès le 15 novembre 2021, de rendre un avis[57] sur ce sujet et a rappelé que « *l'employeur public ne peut décider de suspendre l'agent non vacciné placé en congé de maladie depuis au moins la date d'entrée en vigueur de l'obligation vaccinale, avant le terme de son arrêt de travail, sans méconnaître le principe de non-discrimination lié à l'état de santé* ». Cette analyse a été confirmée par le Conseil d'État[58] qui a jugé que « *si le directeur d'un établissement de santé public peut légalement prendre une mesure de suspension à l'égard d'un agent qui ne satisfait pas à l'obligation vaccinale contre la covid-19 alors que cet agent est déjà en congé de maladie, cette mesure et la suspension de traitement qui lui est associée ne peuvent toutefois entrer en vigueur qu'à compter de la date à laquelle prend fin le congé de maladie de l'agent en question* ».

Aujourd'hui, l'obligation vaccinale est encore contestée par une partie minoritaire mais très agissante de personnels au sein des établissements hospitaliers en Guadeloupe et en Martinique et quelques dizaines de suspensions ont été prononcées en conséquence. Les discussions se poursuivent entre les acteurs concernés pour accompagner les personnels qui maintiennent leur refus du vaccin, en proposant notamment des ruptures conventionnelles leur permettant

d'envisager une reconversion professionnelle.

Alors même que les études scientifiques démontrent que la moindre vaccination en Outre-mer s'est traduite par un plus grand nombre de décès liés au Covid-19, la communication institutionnelle locale sur le vaccin n'a pas toujours été adaptée, d'autant plus dans le contexte d'une défiance caractérisée d'une partie importante de la population à l'égard des autorités politiques et sanitaires, et d'une grande prégnance des médecines alternatives aux Antilles.

RECOMMANDATIONS

- Poursuivre le dialogue avec les personnels de santé opposés à la vaccination en proposant un accompagnement vers la réorientation professionnelle ;
- Améliorer la communication en santé publique pour mieux l'adapter aux enjeux locaux.

INÉGALITÉS SOCIALES ET SANTÉ

LE NON-RECOURS EN MATIÈRE DE SANTÉ ET LES REFUS DE SOINS

Dans un contexte de grande précarité où plus d'un tiers de la population antillaise vit en-dessous du seuil de pauvreté, les dispositifs permettant de garantir le droit à la santé et l'accès aux soins pour tous sont essentiels.

Cependant, et malgré les dispositifs de prise en charge prévus à cet effet, les difficultés générales du système de santé aux Antilles aggravent les conditions de prise en charge des personnes en situation de vulnérabilité économique. Lorsque les soins ne peuvent être délivrés sur place, seuls ceux qui en ont les moyens peuvent se rendre en métropole ou à l'étranger. De même, l'accès à la médecine libérale peut être limité, en dépit de l'encadrement des dépassements d'honoraires pour les bénéficiaires du droit à la protection complémentaire en matière de santé[59] : « *le secteur privé est un luxe* ».

Ces difficultés conduisent bien souvent à un renoncement aux soins aggravant l'état de santé des populations les plus précaires. Plus encore, dans la mesure où l'insularité augmente le coût des importations, l'acheminement de traitements particulièrement onéreux, tels que les antirétroviraux ou les traitements anti-cancéreux, peut entraîner des ruptures de soins entraînant de nouvelles pertes de chances pour la santé des personnes en situation de précarité. De même, certains dispositifs, tels que les aides à l'aménagement pour éviter la perte d'autonomie, restent peu effectifs en pratique du fait des restes à charge trop importants pour les personnes concernées.

Par ailleurs, et comme en métropole, ces populations peuvent être confrontées à des refus de soins discriminatoires, pourtant interdits par la loi[60] et contraires aux règles de déontologie des professionnels de santé, notamment lorsque la prise en charge des patients exige des démarches administratives plus lourdes comme cela peut être le cas pour les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire ou de l'aide médicale de l'État (AME).

RECOMMANDATIONS

- Renforcer les moyens des structures de permanences d'accès aux soins de santé (PASS) pour les personnes les plus précaires et celles qui n'ont pas d'ouverture de droits sociaux du fait de l'irrégularité de leur situation administrative au regard du droit au séjour ;
- Inviter le Conseil de l'ordre des médecins à conduire de nouvelles campagnes de sensibilisation à la prévention des refus de soins discriminatoires auprès des médecins.



LA PRISE EN CHARGE EN SANTÉ DES PERSONNES EN SITUATION DE GRANDE VULNÉRABILITÉ

Avec un taux d'illettrisme élevé et une grande tradition orale sur le territoire, certains usagers se trouvent dans une situation de grande vulnérabilité pour accéder au service public de la santé. L'isolement des personnes âgées, la situation des étrangers ou des populations rurales qui, pour nombre d'entre elles, ne parlent que le créole, les place dans une situation de dépendance vis-à-vis de leur entourage pour se soigner. Si la grande solidarité qui prévaut au sein de la population antillaise et le travail essentiel des pharmacies pour la compréhension des prescriptions permettent en partie de compenser ces difficultés d'accès aux soins, l'adaptation du système de santé à ces formes de vulnérabilité reste à poursuivre.

Par ailleurs, en Guadeloupe comme en Martinique, la question de la prise en charge en santé des personnes en situation d'errance constitue un défi social majeur qui concerne aussi bien la jeunesse que les personnes âgées. La précarité des conditions de vie, le manque de ressources d'hygiène, la malnutrition, les addictions et le renoncement aux soins de ces publics fragiles sont à l'origine d'états de santé physique et mentale particulièrement dégradés. Ces personnes en situation d'errance, souvent seules et en rupture d'attaches familiales, peuvent également représenter un danger pour elles-mêmes ou les autres et se trouver alors hospitalisées sous contrainte en psychiatrie. Elles sont ainsi soumises, de fait, à des procédures conduisant à des privations de liberté sans que les actions de prise en charge sanitaire et sociale soient bien coordonnées.

RECOMMANDATIONS

- Renforcer la présence de médiateurs au sein des établissements de santé pour améliorer l'accompagnement des personnes les plus vulnérables et l'information plurilingue du public ;
- Améliorer la coordination des acteurs de santé et des travailleurs sociaux pour la prise en charge des personnes en situation d'errance.

LA FAIBLESSE DES DISPOSITIFS DE PRISE EN CHARGE DE LA SANTÉ MENTALE ET DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Les professionnels rencontrés par la délégation du Défenseur des droits dénoncent le manque de spécialistes en santé mentale : par rapport aux régions métropolitaines, la Guadeloupe et la Martinique sont, en effet, particulièrement sous-dotées[61] en psychiatres libéraux et en pédopsychiatres. Le manque de professionnels dans le domaine médico-social et l'insuffisance du nombre de places en ITEP (instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogique) ainsi qu'en IME (instituts médico-éducatifs) conduisent à une prise en charge inadaptée des enfants qui présentent des difficultés psychiques, pouvant parfois justifier, pour ceux qui le peuvent, le choix d'un départ en métropole d'enfants en situation de handicap, loin de leurs familles. Les besoins éducatifs particuliers, par exemple ceux induits par les troubles du comportement, ne sont également que rarement pris en charge.

La Maison départementale pour les personnes handicapées (MDPH) de Guadeloupe a connu de graves dysfonctionnements ces dernières années entraînant des délais de traitement des demandes particulièrement longs. Outre des difficultés d'organisation, la défaillance des systèmes d'information a aggravé la capacité de la structure à exercer ses missions avec diligence.

La commission de réforme sur la reconnaissance de situations d'invalidité des agents publics, placée auprès de la Préfecture de Guadeloupe, ne s'est, par ailleurs, pas réunie depuis deux ans. Un plan de redressement est en cours prévoyant la mise en place d'une équipe dédiée pour résorber le stock des dossiers en souffrance et une refonte des outils de traitement informatiques. Cette situation a eu des conséquences sur l'adaptation de l'offre

TÉMOIGNAGE

D'UN PSYCHIATRE DE GUADELOUPE, RECUEILLI LE 16 DÉCEMBRE 2022

« Je suis médecin psychiatre en Guadeloupe au sein d'un établissement médicosocial. À la suite des actions conduites en opposition à l'obligation vaccinale, l'établissement a été fermé, car inaccessible, de novembre 2021 à fin juin 2022. Les enfants ont été pris en charge de manière très partielle et éclatée dans des institutions qui n'ont hébergé que certaines activités. (…) *En septembre, quelques semaines après la rentrée, l'établissement a été à nouveau fermé et la prise en charge a été largement trouée par la tempête Fiona, par plusieurs coupures d'eau, par une intrusion syndicale qui a duré plusieurs jours et une nouvelle période de barrage complet de dix jours en novembre. Les enfants ne sont revenus qu'une semaine avant les vacances scolaires de Noël.* (…) *On ignore tout de l'avenir de l'établissement, de ses employés, et surtout de l'avenir des enfants confiés pour l'année 2023. Une mère Saint-Martinoise a décidé de reprendre son enfant sans aucune prise en charge concertée. Une seconde a décidé d'une mutation en France en septembre dans un établissement qui n'a pas de psychiatre.* (…) *Si tous les établissements n'ont pas connu des actions aussi radicales* (…) *les usagers sont souvent pris en charge un jour sur deux, ce qui casse les institutions, mais aussi les prises en charge individuelles. Il semble que, sans grand bruit, les établissements médico-sociaux de Guadeloupe de désagrègent, dix, vingt, trente ou quarante ans après la vague de création qui s'était amorcée à partir de la « départementalisation ». C'est donc une régression catastrophique pour la Guadeloupe et sa population touchée par le handicap. »*

de soins en médico-social du fait du manque de données actualisées transmises à l'ARS dans cette perspective. Les personnes en situation de handicap n'ont ainsi pas été en mesure d'exercer leurs droits à défaut d'évaluation de leur situation par la MDPH.

Pour sa part, la Maison martiniquaise des personnes handicapées (MMPH) met en avant des résultats plutôt positifs obtenus dans le cadre de la « *mesure de la satisfaction des usagers* », pour 2022, que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) impose à chaque MDPH. Néanmoins, on observe que plus de 54 % des 1 500 personnes interrogées dans cette enquête considère que le « *temps de réponse* » de la MMPH aux demandes d'aides n'est pas satisfaisant (une valeur proche de la moyenne nationale[62]).

Comme en métropole, les conflits qui peuvent exister entre le somatique et le psychiatrique, l'accompagnement social et, parfois, le domaine de la justice, se traduisent par un cloisonnement des procédures décisionnelles et un manque de coordination dans la prise en charge des patients. Des difficultés existent également dans l'évaluation des besoins tout au long de la vie et leur adaptation dans les passages en âge : de l'enfant à l'adulte et de l'adulte à la personne vieillissante. Enfin, la question de l'accompagnement des aidants familiaux, qui vieillissent également, est encore peu prise en compte.

LA CONTAMINATION AU CHLORDÉCONE ET L'INFORMATION DU PUBLIC SUR LA SANTÉ

Le 5 janvier 2023, le tribunal judiciaire de Paris a rendu une ordonnance de non-lieu concernant la plainte, déposée en 2006, pour empoisonnement et mise en danger de la vie d'autrui du fait de l'usage du chlordécone, pesticide hautement toxique, dans les bananeraies de Guadeloupe et de Martinique, tout en reconnaissant un « *scandale sanitaire* » et une « *atteinte environnementale dont les conséquences humaines, économiques et sociales affectent et affecteront pour de longues années la vie quotidienne des habitants* ».

L'usage du chlordécone a, en effet, été autorisé aux Antilles jusqu'en 1993, sous dérogation, alors qu'il était déjà interdit sur le reste du territoire français depuis 1990, et interdit aux États-Unis dès 1977. Selon Santé publique France, plus de 90 % de la population adulte des deux îles est contaminée par ce pesticide, perturbateur endocrinien qui augmente les risques de cancer de la prostate et de naissance prématurée. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) estime que 25 % des Martiniquais et 14 % des Guadeloupéens présentent un dépassement des seuils au-dessus desquels le risque d'apparition d'effets sur la santé ne peut être exclu[63]. Bien que le tribunal administratif de Paris[64] ait déjà reconnu la responsabilité de l'État à raison de « *négligences fautives* » dans l'usage du chlordécone aux Antilles, la très récente décision judiciaire de non-lieu est d'ores et déjà considérée comme un « *déni de justice* »[65] et viendra sans doute aggraver la défiance de la population antillaise à l'égard des institutions : « *les gens n'ont plus confiance en l'État* ».

LA DÉTECTION DES CONTAMINATIONS AU CHLORDÉCONE

Jusqu'à récemment, le test permettant d'analyser la teneur de chlordécone dans le sang était réservé aux ouvriers agricoles. Il est aujourd'hui ouvert à l'ensemble des citoyens et pris en charge intégralement par la sécurité sociale. Il reste pourtant peu pratiqué et

beaucoup de personnes n'ont pas encore été diagnostiquées alors même qu'il est possible de faire baisser le taux de chlordécone dans le sang, notamment par l'alimentation, et que les pathologies ne sont pas nécessairement révélées. S'il est attendu que le dispositif monte en charge progressivement, la communication des autorités sur le sujet reste encore trop faible.

RECOMMANDATION

- Renforcer la communication sur le dépistage de la présence de chlordécone dans le sang en associant les médecins prescripteurs et en adaptant l'information délivrée au public par l'usage du plurilinguisme.

L'INDEMNISATION DES VICTIMES DE PESTICIDES

Depuis 2021[66], le cancer de la prostate lié à une surexposition au chlordécone est reconnu comme maladie professionnelle, permettant ainsi l'indemnisation des ouvriers agricoles par le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides après des démarches auprès des caisses générales de sécurité sociale (CGSS).

Or, et bien que le dispositif soit relativement récent, la procédure reste méconnue - en 2022, un seul dossier a été déposé en Martinique - et nombre de victimes rencontrent d'importantes difficultés pour constituer leur dossier de demande et justifier d'activités datant parfois de plus de 20 ans. Outre des difficultés de compréhension du dispositif d'indemnisation s'agissant d'ouvriers agricoles pour la plupart étrangers, des réticences existent également au sein de la population à rendre public son état de santé, et notamment le cancer de la prostate.

Très peu de personnes ont ainsi pu bénéficier d'une indemnisation à ce jour – fin 2022, seules 14 personnes ont été indemnisées aux Antilles – ce qui renforce le sentiment d'injustice de la population et les critiques à l'égard de l'État.

RECOMMANDATIONS

- Renforcer l'information du public sur la procédure d'indemnisation des victimes de pesticides ;
- Engager des actions pour aller vers les populations identifiées comme prioritaires et les accompagner dans leurs démarches de reconnaissance et d'indemnisation.

PARTIE V

FAIRE VALOIR SES DROITS

LE NON-RECOURS AUX DROITS ET LA FRACTURE NUMÉRIQUE

LA MÉCONNAISSANCE DES DROITS ET DES PARCOURS INSTITUTIONNELS

Selon une enquête conduite sur la France entière par le Défenseur des droits sur l'accès aux droits et le risque de non-recours[67], une personne sur cinq éprouve des difficultés à accomplir les démarches administratives courantes et, parmi elles, 12 % abandonnent leurs démarches. Les personnes les plus vulnérables sur le plan économique et celles qui ont des difficultés à accéder à internet ou à utiliser le numérique sont les plus concernées par le non-recours aux droits. La difficulté à entrer en contact ou à communiquer avec l'administration, la multiplicité des circuits et des acteurs, la complexité du langage administratif et les obstacles linguistiques, la non-réponse ou les réponses inadaptées, sont autant de raisons qui empêchent, souvent les plus défavorisés, d'accéder à leurs droits.

La méconnaissance des dispositifs et de la compétence des administrations participe également au non-recours aux droits. De nombreux usagers se trouvent ainsi sans ressources, alors même qu'ils sont éligibles à certaines prestations sociales et ont souvent engagé des démarches pour en bénéficier, parfois en raison de l'absence de réponse de certaines administrations ou du renvoi de compétences entre administrations ; c'est le cas, par exemple, de la non-délivrance par une administration d'un justificatif exigé par une autre.

Dans un contexte de grande précarité, de forte prévalence de l'illettrisme et d'une faible pratique du français par une partie de la population qui emploie davantage le créole, la question de la prise en charge de la vulnérabilité aux Antilles remet en lumière le principe d'adaptabilité du service public.

Ainsi, la CAF de Martinique privilégie l'envoi de sms aux usagers, par préférence aux courriers papiers, afin de communiquer plus efficacement. De même, il est important que les espaces France services puissent proposer un accueil du public en créole, pour pouvoir répondre à l'ensemble de la population antillaise.

La lutte contre le non-recours aux droits implique, pour le service public, d'être au plus près des besoins des usagers et de cerner leurs attentes. Cela suppose de mieux coordonner le travail de l'ensemble des intervenants sociaux et des agents qui sont au service du public et doivent garantir l'accès aux droits.

ALLER VERS LES POPULATIONS : EXEMPLE DE « FRANCE SERVICES HORS LES MURS »

Le déploiement des espaces France services, piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), se poursuit aux Antilles. Afin de lutter contre les inégalités territoriales dans l'accès aux services publics, ces espaces permettent aux usagers d'effectuer dans un lieu unique diverses démarches auprès d'agents polyvalents et formés et de représentants de différentes administrations.

Au-delà des lieux physiques d'accueil, des bus itinérants se déplacent désormais sur le territoire pour aller vers les populations les plus éloignées des points d'accès aux droits et des lieux d'accueil des services publics. Sur les 30 bus France services actuellement ouverts au niveau national, cinq circulent en Guadeloupe et un en Martinique.

RECOMMANDATIONS

- Poursuivre le déploiement des espaces France services sur les territoires antillais en garantissant la présence effective des organismes partenaires et développer des solutions itinérantes pour aller vers les populations les plus éloignées des lieux d'accès aux droits ;
- Réaliser une cartographie des acteurs qui accueillent le public pour les sensibiliser à la lutte contre l'illettrisme et leur permettre d'identifier de telles situations pour garantir un accompagnement optimal des personnes concernées dans la réalisation de leurs démarches administratives.

LES INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS LIÉES À LA DÉMATÉRIALISATION

Si la dématérialisation des démarches administratives permet de simplifier, pour la majorité des usagers, l'accès aux services publics, elle peut cependant être génératrice d'exclusions et entraîner de réelles difficultés pour une partie de la population. Selon l'Insee[68], l'illectronisme, ou illettrisme numérique, concerne 17 % de la population et les personnes résidant en Outre-mer sont davantage touchées par le manque d'équipement comme de compétences numériques. Certaines procédures nationales ne sont, par ailleurs, pas adaptées à l'ensemble des territoires : ainsi, la CAF de Martinique a dû faire appel à un prestataire de services pour créer, à tous les allocataires qui se présentaient au guichet, une adresse mail afin de se conformer aux exigences du dispositif national de la CNAF qui impose de disposer d'une adresse mail pour communiquer avec ses services. Bien souvent, les travailleurs sociaux sont donc contraints de se substituer aux usagers dans la conduite de leurs démarches dématérialisées.

Outre les difficultés dans les usages numériques et celles, structurelles, liées à l'accès à Internet sur le territoire, du fait de la persistance de nombreuses zones peu ou pas couvertes par le haut débit, l'accès matériel au numérique est entravé par le coût des équipements et des abonnements. Les tarifs pratiqués aux Antilles pour une offre groupée d'accès à internet (TV + téléphonie fixe + internet) sont, en effet, sensiblement plus élevés que dans l'hexagone (54 € en moyenne contre environ 30 € dans l'hexagone). Aucun opérateur n'a, par ailleurs, été désigné par les pouvoirs publics pour fournir le service universel « *à tarif abordable* », tel que prévu par les textes[69], pour les utilisateurs ayant de faibles revenus ou ayant des « *besoins sociaux particuliers* ». Plus encore, l'opérateur qui se trouve être le plus implanté aux Antilles propose bien une offre tarifaire sociale, mais dont seuls les usagers de France métropolitaine peuvent bénéficier et qui ne s'applique pas aux territoires ultra-marins. Cette différenciation tarifaire entre utilisateurs hexagonaux et ultramarins est susceptible de constituer une rupture d'égalité d'accès au service universel, voire de caractériser une discrimination à raison du lieu de résidence.

RECOMMANDATIONS

- Renforcer la formation initiale et continue des travailleurs sociaux et des agents d'accueil des services publics à l'usage numérique, à la détection des publics en difficulté, aux spécificités linguistiques de la population antillaise et à leur accompagnement ;
- Demander la désignation d'un opérateur chargé de fournir le service universel des communications électroniques dans les territoires d'Outre-mer, en raison des tarifs pratiqués et de la quasi-absence de concurrence dans ces territoires, n'offrant pas aux utilisateurs une gamme de prix suffisante, conformément aux articles L. 35-2 et L. 35-3 du code des postes et des communications électroniques ;
- Inviter l'opérateur le plus implanté aux Antilles à étendre aux territoires ultra-marins la tarification sociale qu'il propose aux usagers métropolitains.

L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

L'ACCÈS À LA JUSTICE POUR TOUS

Comme pour l'ensemble des services publics, l'accès à la justice est inégal aux Antilles et l'accessibilité des tribunaux est entravée par les difficultés des habitants à se déplacer sur le territoire. Les îles guadeloupéennes des Saintes, de la Désirade et de Marie-Galante n'ont ainsi aucun accès direct régulier à la justice. Cet éloignement des justiciables est en partie compensée par la montée en puissance de la présence de points Justice au sein des espaces France services et des « *Justibus* ». Les magistrats judiciaires se déplacent également dans certaines localités dépourvues de juridictions pour y tenir des audiences foraines. Enfin, les associations d'aides aux victimes, très présentes aux Antilles, sont des relais précieux pour rétablir une proximité entre la justice et les justiciables.

La question des moyens de la justice se pose aux Antilles comme sur l'ensemble du territoire national, avec cependant certaines particularités : outre le manque d'effectifs de magistrats et de greffiers, le taux d'absentéisme important lié à la souffrance au travail est aggravé par le contexte social local, et les juridictions connaissaient des problèmes informatiques récurrents du fait notamment des intempéries climatiques qui affectent leur bon fonctionnement et des mises à jour informatiques, réalisées au niveau national aux horaires métropolitains, qui rendent les logiciels inaccessibles et bloquent le fonctionnement du service au détriment des justiciables.

En outre, plusieurs interlocuteurs, dont certains magistrats judiciaires eux-mêmes, ont souligné les difficultés que peuvent rencontrer des juges du siège comme du parquet qui prennent leurs fonctions aux Antilles sans avoir été suffisamment formés et informés sur les caractéristiques de ces territoires. Et la brièveté de leurs affectations les conduit souvent à repartir dans l'hexagone une fois qu'ils ont commencé à appréhender ces spécificités. Il en résulte une grande distance et parfois une forme d'incompréhension entre les justiciables et ceux qui rendent la justice, qui risque d'affaiblir la légitimité et l'efficacité de l'autorité judiciaire dans ces territoires.

Les difficultés d'accès aux avocats, en raison du coût et des déplacements nécessaires, mettent également à mal la défense des droits. Selon les avocats, la tarification de l'aide juridictionnelle ne serait, par ailleurs, par adaptée aux territoires, ce qui réduit le nombre d'entre eux qui acceptent cette mission. De même, et alors qu'ils permettent de résoudre amiablement les litiges et, *in fine*, de désengorger les tribunaux le nombre de conciliateurs de justice aux Antilles est encore faible : en Martinique, par exemple, seuls 18 conciliateurs sont présents sur le territoire et le président de l'association des conciliateurs de justice estime qu'il en faudrait un par commune sur le territoire, soit presque deux fois plus.

Enfin, la non-exécution des décisions de justice administrative par l'administration elle-même, en plus du coût financier qu'elle représente pour le service public, affecte le respect de l'autorité des juges et participe au non-respect du droit, y compris par ceux qui doivent le mettre en œuvre. Ainsi, en 2022, le tribunal administratif de Basse-Terre en Guadeloupe a été saisi de 29 requêtes portant sur des décisions non-exécutées par l'administration dont 38 % mettent en cause des communes.

RECOMMANDATIONS

- Renforcer les moyens des juridictions judiciaires antillaises pour multiplier les audiences foraines, renforcer la présence du service public de la justice au sein des espaces France services et développer les « *Justibus* » afin de rendre justice au plus près des justiciables ;
- Renforcer le réseau des conciliateurs de justice dans ces territoires ;
- Adapter la tarification de l'aide juridictionnelle au surcoût de l'exercice des avocats aux Antilles.

LES RELATIONS ENTRE LES FORCES DE L'ORDRE ET LA POPULATION

Les émeutes qui ont eu lieu aux Antilles ces dernières années et la montée de l'insécurité, de la délinquance et de la criminalité ont conduit à tendre les relations entre les forces de l'ordre et une partie importante de la population.

La question des représentations raciales au sein des forces de l'ordre a été plusieurs fois rappelée au cours des auditions conduites par la délégation du Défenseur des droits. Alors que la police locale est composée de personnels majoritairement antillais, la gendarmerie est, en revanche, majoritairement constituée de métropolitains, et semble entretenir des relations plus difficiles avec la population. Certaines personnes auditionnées allant jusqu'à considérer qu'ils sont « *perçus comme représentant l'État colonial* »[70]. Ces différences dans la représentation de la population peuvent incidemment entraîner des tensions et avoir des conséquences en termes de comportements. Le Défenseur des droits est actuellement saisi de plusieurs dossiers, en cours d'instruction, alléguant d'éventuels manquements aux règles de la déontologie de la sécurité.

S'agissant des difficultés d'enregistrement des dépôts de plainte, si l'institution est peu saisie de telles situations aux Antilles, les magistrats évoquent des difficultés liées à la charge de travail des commissariats et au manque d'effectifs pouvant conduire à réorienter les plaignants vers d'autres brigades de gendarmerie ou d'autres commissariats. Les magistrats rappellent régulièrement la compétence exclusive du Procureur de la République en matière de caractérisation de la nature juridique de faits signalés.

Enfin, les conditions de vie dans les établissements pénitentiaires, malgré tous les constats qui ont été rendus publics depuis plusieurs années, restent déplorables. La surpopulation carcérale, la vétusté des bâtiments et les difficultés d'accès aux soins des détenus portent atteinte à la dignité humaine et exposent le personnel pénitentiaire à des conditions de travail dangereuses. L'État, qui a déjà été condamné pour ses prisons indignes[71], doit poursuivre les efforts financiers actuellement engagés pour proposer des conditions carcérales respectueuses des droits fondamentaux des détenus et qui permettent d'engager des processus d'insertion à l'issue de la détention.

RECOMMANDATION

- Rappeler au sein de chaque commissariat et gendarmerie, l'obligation légale de recevoir toutes les plaintes sans exiger la présentation de documents spécifiques ou de justificatifs préalablement à l'enregistrement de la plainte.

LA PROTECTION DES PUBLICS LES PLUS VULNÉRABLES

LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de dysfonctionnements dans la prise en charge d'enfants par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Ses inquiétudes ont toutefois redoublé ces derniers mois à la suite d'alertes mettant en exergue l'état dramatique de la protection de l'enfance dans plusieurs départements. Tel est le cas également en Guadeloupe où de graves dysfonctionnements des services de l'ASE, l'absence durant plusieurs années de directeur départemental enfance et famille et d'un schéma départemental de la protection de l'enfance actualisé, ont été portés à la connaissance du Défenseur des droits, mettant en danger des mineurs qui ont pourtant le droit fondamental d'être protégés.

Il a ainsi été indiqué au Défenseur des droits qu'en Guadeloupe, le nombre de places pour accueillir les enfants et les jeunes dans des conditions adaptées à leurs besoins, est largement insuffisant. L'évaluation des besoins de l'enfant est d'ailleurs réalisée

trop tardivement pour permettre une prise en charge adaptée et le manque de professionnels pour les accompagner est criant. De même, les associations entendues par la délégation du Défenseur des droits ont dénoncé l'impossibilité de protéger des enfants en danger à défaut de structures d'accueil dédiées ; la maison de l'enfance en Guadeloupe est dans un état de délabrement ne permettant pas leur accueil et son projet de reconstruction est encore en attente d'achèvement. Les parcours des enfants et des jeunes suivis dans le cadre de la protection de l'enfance sont ainsi marqués par l'instabilité et l'exposition potentielle à toutes formes de violences, y compris institutionnelles et les défaillances constatées par les professionnels dans le repérage et le suivi de mineurs délaissés est particulièrement préoccupant pour l'avenir de la jeunesse antillaise.

RECOMMANDATION

- Inviter le conseil départemental de Guadeloupe, l'agence régionale de santé ainsi que les services préfectoraux à réaliser conjointement un bilan de la protection de l'enfance sur le territoire afin de s'assurer de la mise en œuvre effective des instances et mesures prévues par la loi, en lien avec les autorités judiciaires, et de garantir le droit des enfants et des jeunes à la sécurité, à la santé physique et mentale et à l'éducation.

LES FEMMES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ

Aux Antilles, on compte 40 % de familles monoparentales, et elles sont à 90 % féminines. Souvent chargées de famille, s'occupant à la fois des enfants et des aînés, les femmes sont également davantage touchées par le chômage, le travail à temps partiel, la précarité et les inégalités de salaire et, donc, par la pauvreté. Leur situation a encore été fragilisée par la crise sanitaire puisque les femmes sont surreprésentées dans les domaines professionnels du social, du médico-social et des services.

Les associations de défense des droits des femmes rencontrées par la délégation du Défenseur des droits ont fait état du cumul de difficultés rencontrées dans le quotidien des femmes pour accéder aux services publics et faire valoir leurs droits. De ce point de vue, la situation des femmes antillaises illustre et concentre les difficultés présentées dans chacun des chapitres du présent rapport.

Elles ont également évoqué l'insuffisance des structures d'hébergement temporaire pour les femmes en situation de grande vulnérabilité, notamment celles qui doivent être mises à l'abri lorsqu'elles sont en danger. En matière de lutte contre les violences faites aux femmes, les magistrats entendus ont regretté les difficultés à mettre en œuvre le dispositif « *Téléphone grand danger* » et le bracelet anti-rapprochement sur les territoires antillais compte-tenu de la proximité des lieux de vie entre victimes et auteurs de violences.

L'insularité complique, par ailleurs, la possibilité de reconstruire de nouveaux parcours sur place, notamment pour les femmes qui sortent de la prostitution.

RECOMMANDATION

- Accroître le nombre de places d'accueil dans les dispositifs d'hébergement pour femmes victimes de violences.

LES DROITS DES ÉTRANGERS

Comme sur l'ensemble du territoire national, l'accueil des étrangers aux Antilles et l'examen de leur droit au séjour sont fragilisés, du fait des évolutions de la législation, de la réduction des moyens des directions chargées de ces missions, mais également de pratiques administratives susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux des étrangers. De nombreuses difficultés d'accès aux services et aux droits sont, en effet, régulièrement dénoncés tant par les usagers qui saisissent l'institution que par les associations qui les accompagnent.



Tout d'abord, l'accès aux services des préfectures est toujours difficile, avec des files d'attentes qui s'imposent dès les premières heures d'ouverture et qui n'offrent aucune certitude de voir sa demande finalement traitée. Malgré les efforts des services de l'État, les conditions d'accueil du public restent globalement insatisfaisantes. Des délais excessifs sont, ensuite, constatés pour l'obtention de rendez-vous auprès des services préfectoraux, rendue déjà complexe par la dématérialisation de la procédure qui reste une difficulté majeure pour un public qui, souvent, maîtrise peu la langue.

Ces difficultés se sont aggravées durant la crise sanitaire au cours de laquelle l'accès aux locaux des préfectures a été entravé et une procédure alternative a été mise en place : pour les premières demandes et les renouvellements de titres de séjour, les usagers ont dû déposer leurs demandes par voie postale. En Guadeloupe, les étrangers dans l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous par la voie du téléservice peuvent également transmettre leur dossier par courrier recommandé mais doivent, pour voir leur demande examinée, justifier de cette impossibilité à obtenir un rendez-vous ce qui, en pratique, paraît difficile à établir.

La dématérialisation des demandes de titres de séjour, amenée à se généraliser progressivement au cours des mois et des années à venir, risque en outre d'entraîner des difficultés spécifiques dans ces territoires particulièrement marqués par la fracture numérique[72].

En Martinique, le service préfectoral des étrangers souffre d'un manque d'effectifs et a accumulé un retard conséquent dans l'instruction des demandes de séjour avec un stock estimé à plus de 2 000 dossiers non instruits. La non-délivrance de récépissés des demandes, de même que la délivrance tardive de titres, peuvent entraîner des ruptures de droits, notamment en matière sociale, et aggraver la situation de précarité des étrangers, en majorité d'origine haïtienne et, dans une moindre mesure, dominicaine. Des titres de séjour sont également refusés en l'absence d'adresse fixe du demandeur.

La spécificité des territoires antillais en la matière vient notamment de leur proximité avec des pays caractérisés par un très haut niveau de violence, comme Haïti, et gangrénés par les trafics, comme Sainte-Lucie. Les ressortissants d'Haïti en particulier ne bénéficient que très rarement du statut

de réfugié ou de la protection subsidiaire. Il résulte de cela qu'un nombre important de ceux qui se sont rendus en Guadeloupe ou en Martinique – rarement expulsés vers leur pays d'origine, en raison de la situation catastrophique sur place et de la difficulté logistique des liaisons avec Port-au-Prince – y demeurent sans titre de séjour valide et y mènent une vie extrêmement précaire.

Le Défenseur des droits est, par ailleurs, régulièrement saisi de difficultés relatives à l'établissement ou à la reconnaissance de l'état-civil d'enfants étrangers par les autorités françaises. Le Défenseur des droits a pu rappeler qu'un intérêt d'ordre public s'attache à ce que toute personne vivant habituellement en France, même si elle est née à l'étranger et possède une nationalité étrangère, soit pourvue d'un état civil et qu'il appartient à l'autorité judiciaire, lorsqu'elle est informée de la situation d'un enfant sans identité, d'initier les procédures adéquates avec la plus grande célérité[73]. La présomption d'authenticité des documents d'état civil, pourtant consacrée par les dispositions du code civil[74], est fréquemment remise en cause lorsque les documents présentés sont en provenance d'Haïti, sans vérification auprès des autorités consulaires étrangères, alors même qu'il incombe à l'administration, le cas échéant, de renverser cette présomption de validité en apportant la preuve du caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité des actes en question[75]. En Guadeloupe, les associations de défense des droits des étrangers rapportent que ces documents doivent être validés par l'ambassade de France à Port-au-Prince dans le cadre d'une procédure payante, ce qui décourage les personnes à poursuivre leurs démarches et permet, *in fine*, de les éloigner du territoire.

RECOMMANDATIONS

- Engager un plan d'action exceptionnel pour résorber le stock de dossiers en souffrance au sein de la préfecture de Martinique ;
- Rappeler aux préfectures la présomption d'authenticité des documents d'état civil.

PARTIE VI

VIEILLIR

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations relatives aux droits des personnes âgées, dont la protection a été particulièrement mise à mal durant la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19. Ces atteintes aux droits, qui interrogent la place que l'on confère aux personnes âgées vulnérables au sein de notre société, sont d'autant plus préoccupantes que la population antillaise connaît un vieillissement accéléré ; une grande partie des plus jeunes résidant aujourd'hui en métropole. Ainsi, alors que les personnes âgées de 60 ans ou plus représentent environ un quart de la population en Guadeloupe et en Martinique, ils seraient 40 % à l'horizon 2030[76].

Outre les situations de grande précarité dans lesquelles elles peuvent être placées du fait de difficultés à faire valoir leurs droits à la retraite, la question de leur prise en charge médico-sociale et de leur accompagnement constitue un sujet majeur pour le respect de leur dignité et de leur droit à la santé.

LE BLOCAGE DE LA LIQUIDATION ET DU PAIEMENT DES RETRAITES

Dès 2018, la Cour des comptes soulignait les graves dysfonctionnements des caisses générales de sécurité sociale (CGSS) de Guadeloupe et de Martinique, les invitant à « *un redressement impératif* »[77].

L'attention du Défenseur des droits est également appelée, depuis plusieurs années, sur les graves retards constatés dans le traitement des demandes, s'agissant notamment de la branche vieillesse, laissant sans ressources des demandeurs qui basculent alors souvent dans la grande pauvreté. Difficultés d'accès aux services, non-réponses, absence de récépissés de dépôt des demandes de pension, demandes multiples de justificatifs… autant de dysfonctionnements qui font obstacle à l'exercice des droits des usagers.

Les difficultés de traitement s'expliquent également par la complexité des carrières ultra-marines, souvent poursuivies sur des territoires différents, rendant leur reconstitution et leur liquidation des retraites plus difficiles.

L'embolie que connaissent les caisses de sécurité sociales antillaises doit cependant être nuancée : alors que le fonctionnement de la CGSS de Guadeloupe est en cours de redressement, tel n'est pas le cas aujourd'hui de celui de la CGSS de Martinique.

Concernant la CGSS de Guadeloupe, le Défenseur des droits a rendu une décision en 2020[78], à la suite de nombreuses saisines de la part d'assurés ayant subi des défaillances dans le service de leurs prestations, notamment dans le cadre de la liquidation de leurs droits à pension de retraite, à pension de réversion ou à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Depuis lors, la direction de la retraite de la CGSS a mis en place plusieurs dispositifs pour apurer le stock des dossiers en souffrance et améliorer les délais de traitement des nouvelles demandes et les relations avec les usagers. Parmi ces mesures, plusieurs d'entre elles doivent être soulignées :

- une cellule d'enregistrement a été créée pour examiner la recevabilité des demandes : ce dispositif a fait passer le délai moyen d'enregistrement de 20 jours au premier trimestre 2020 à un délai d'un jour fin 2020, permettant à l'assuré de recevoir un accusé de réception en moyenne un jour après avoir déposé son dossier ;

- une opération téléphonique d'envergure a été engagée pour inviter les assurés

à transmettre les pièces justificatives nécessaires au traitement de leurs dossiers ;

- une cellule dédiée au traitement des dossiers en souffrance a été mise en place permettant de faire passer le taux de ces dossiers anciens de 53 % en décembre 2019 à 37 % un an plus tard ;

- le traitement des dossiers de personnes en situation de grande vulnérabilité économique a été centralisé pour limiter les ruptures de ressources et des liquidations provisoires ont été réalisées pour permettre aux assurés de jouir de leur retraite du régime général en attendant les réponses des autres régimes ;

- les contestations et demandes de suivi des dossiers ont été centralisées, ce qui a permis à la CGSS de Guadeloupe d'afficher aujourd'hui les meilleurs délais de traitement au niveau national.

Si les écarts de traitement avec la métropole s'améliorent globalement, un travail reste néanmoins à poursuivre concernant l'accueil des usagers : des faiblesses importantes perdurent, en effet, dans le fonctionnement de la plateforme téléphonique et l'accueil physique des usagers. Les agents France Services de la Martinique rencontrés par la délégation du Défenseur des droits ont eux-mêmes évoqué leurs propres difficultés à traiter, en lien avec la CGSS, les dossiers relatifs aux demandes de retraite, faute de réactivité du côté de la caisse. À cet égard, la CGSS de Guadeloupe a récemment mis en place une direction de l'accompagnement des personnes pour regrouper l'action sociale en matière de maladie et de vieillesse et offrir ainsi des accueils communs quelle que soit la branche concernée.

Enfin, le sujet de la communication envers les usagers se pose également. La communication nationale n'est pas toujours adaptée aux territoires antillais : l'envoi de courriers est, par exemple, plus difficile compte-tenu du caractère encore lacunaire de l'adressage et l'usage d'autres médias pour l'information générale des assurés, tels que la radio, devrait être davantage mobilisé, de même que des interventions sur le terrain, en partenariat avec les autres acteurs de l'action sociale. La question linguistique, et l'usage du créole notamment, y compris dans des supports de communication des services publics, doit également être posée : il en va de la possibilité pour toute une partie de la population d'accéder à ses droits.

S'agissant de la CGSS de Martinique, la caisse s'est trouvée quasiment à l'arrêt en 2021 à la suite d'un mouvement de grève de 8 semaines, après une année déjà marquée par la crise sanitaire et les absences de personnels liées à l'épidémie de Covid-19. Un nouveau directeur de transition a été nommé depuis le 1er septembre 2022, dans un climat social particulièrement tendu tant au niveau des équipes qu'au niveau de la gouvernance paritaire de la caisse. Ce contexte, également marqué par des situations de détresse et de souffrance au travail qui affectent la productivité des agents, rend d'autant plus difficile le défi du renouvellement de la confiance à l'égard des usagers et de la « *reconquête de l'image de la CGSS* »[79].

Avec près de 4 000 dossiers en souffrance, la CGSS de Martinique connaît, en effet, des délais très largement excessifs pour le traitement des demandes de pension de vieillesse - parfois, jusqu'à plus de deux ans – entraînant des ruptures de ressources dramatiques pour les assurés, qui constituent des atteintes inacceptables à leur droit à la protection sociale. Une mission d'audit de la CNAV a été engagée en septembre 2022 et un plan d'action a été défini pour résorber le stock, avec un objectif de redressement fin 2023.

Outre les délais de traitement déraisonnables, les usagers sont confrontés aux non-réponses à leurs demandes et aux difficultés à entrer en contact avec les services de la caisse. La CGSS contacte les assurés par le biais d'un numéro de téléphone masqué, auquel la plupart des usagers ne répondent pas ; ils se trouvent ensuite privés de moyens pour revenir vers la personne en charge de leur dossier, rarement nommément identifiée. Les indicateurs de performance du travail des agents, qui reposent sur le temps d'écoute et le nombre d'appels décrochés, nuisent encore à la qualité de la prise en charge et de la relation avec les usagers. Alors que chaque branche dispose



aujourd'hui de son propre accueil, un projet d'accueil unique pour les branches maladie et vieillesse est également prévu dans la stratégie de redressement, courant 2023, avec un service dédié au traitement des réclamations.

Des pratiques relatives à l'examen de la recevabilité des demandes de pension sont, par ailleurs, dénoncées : des documents originaux - bulletins de salaire notamment - sont parfois transmis à la caisse pour l'instruction des demandes de pension, sans remise d'un récépissé de dépôt, et sont ensuite perdus, privant ainsi l'usager du droit de s'en prévaloir. Dans ces situations, « *la relation de confiance vole en éclat* »[80]. Les demandes multiples de justificatifs, qui épuisent l'usager et peuvent le conduire à renoncer à faire valoir ses droits, s'expliquent parfois par les difficultés pour la caisse à croiser des données - les bases informatiques sont encore distinctes pour chaque branche - et à partager les données personnelles des usagers : il arrive, par exemple, qu'une pension liquidée ne puisse être payée en l'absence de données d'identification bancaire, pourtant connues d'une autre branche de la caisse. On peut s'étonner de ces difficultés à l'heure où le principe du « *Dites-le-nous-une-fois* » est devenu directeur dans l'organisation des services publics et fait même partie des indicateurs de qualité des démarches. La loi du 21 février 2022[81] prévoit ainsi que les administrations « *échangent entre elles toutes les informations ou les données strictement nécessaires pour traiter une demande présentée par le public* » ; cette règle devrait trouver à s'appliquer *a fortiori* pour les circulations d'information à l'intérieur d'un même organisme de protection sociale, sans que l'usager ait à transmettre plusieurs fois les mêmes données.

Sur le fond du traitement des demandes de pension, et alors même que la non-complétude d'un dossier ne justifie pas le non-versement de la retraite, la CGSS de Martinique ne pratique pas la liquidation provisoire, pour éviter le risque d'indus à recouvrer ensuite, ce qui laisse l'assuré sans ressources et sans possibilité de bénéficier d'autres droits sociaux (par exemple l'indemnisation du chômage ou le versement de l'ASS) pour lesquels une notification de non-perception de la retraite est demandée, document dont la délivrance implique que la retraite soit liquidée.

Ces dysfonctionnements, qui placent les usagers dans des situations individuelles particulièrement graves, doivent être traités dans les plus brefs délais.

RECOMMANDATIONS

- Prévoir que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) fournisse des effectifs en renfort à la CGSS de Martinique et mettre en place des dispositifs exceptionnels, sur le modèle de ceux adoptés l'an passé par la CGSS de Guadeloupe, pour résorber le stock de demandes de pension de retraites en attente de traitement ;
- Encourager la pratique de la liquidation provisoire pour les assurés en situation de grande vulnérabilité économique dans l'attente de la liquidation définitive de leur pension ;
- Engager une réflexion sur la mise en commun des données personnelles des usagers entre les différentes branches des caisses, dans le respect du règlement général sur la protection des données, pour mettre en œuvre au sein des caisses le principe « *Dites-le nous une fois* » ;
- Aller vers les usagers en prévoyant une présence renforcée des CGSS au sein des espaces France services en Guadeloupe et en Martinique, pour améliorer l'accès des usagers aux caisses ;
- Lutter contre le non-recours aux droits en développant des partenariats avec les CCAS des communes, les CAF, les agences Pôle emploi et les associations de terrain pour multiplier les relais et renforcer l'information sur les droits sociaux ;
- Renforcer l'accompagnement humain dans la conduite des procédures dématérialisées pour l'exercice des droits sociaux.

LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES ÂGÉES

La problématique du vieillissement de la population antillaise est aggravée par celle de la fuite de la jeunesse, facilitée par les dispositifs mis en place par l'État permettant les départs pour études ou formation vers l'hexagone. L'éclatement des cellules familiales et le grand nombre de familles monoparentales conduisent à un isolement très grave des personnes âgées. L'enquête « *migrations-familles-vieillissement* », conduite par l'Insee en 2010, a montré que 70 % des hommes et femmes de 70-79 ans nés et vivants en Martinique et en Guadeloupe avaient au moins un enfant résidant en dehors du département et que 15 % d'entre eux n'avaient aucun enfant[82].

En matière d'accès aux droits sociaux, les personnes âgées rencontrent de grandes difficultés à accéder aux services et à faire valoir leurs droits, du fait notamment de leur besoin d'accompagnement dans la réalisation de démarches, pour la plupart aujourd'hui, dématérialisées. L'enquête conduite en 2021[83] par le Défenseur des droits sur les difficultés d'accès aux droits et les discriminations liées à l'âge avancé a montré que près d'un quart des personnes âgées de 65 ans et plus sont confrontées à des difficultés dans la conduite de leurs démarches administratives et que, face aux obstacles rencontrés, plus d'une personne sur sept abandonne ses démarches.

Sur le plan de la santé, le Défenseur des droits est plus particulièrement saisi de la situation de personnes contestant les modalités de leur accompagnement médico-social ou celui de leurs proches. 80 % de ces dossiers mettent en cause un EHPAD[84]. Le nombre de maisons de retraite et d'EHPAD aux Antilles est relativement faible : une vingtaine en Guadeloupe et une trentaine en Martinique. Ainsi, la Guadeloupe présentait, en 2019, un taux d'équipement en nombre de places (places en EHPAD, maisons de retraite non EHPAD, résidences autonomie, services de soins à domicile ou de soins de longue durée) de 68 pour 1 000 personnes âgées de 75 ans et plus[85], quand il en existe plus du double en métropole, et seulement 64 en Martinique, soit l'un des taux les bas des départements

français. Les constructions sont, en outre, vieillissantes, voire délabrées[86], et la majorité des structures sont en difficulté sur le plan financier. Les EHPAD qui existent ne sont pas pleinement occupés en raison notamment du coût très important du placement - environ 140 €/jour - et du reste à charge particulièrement lourd pour les familles.

Des réticences culturelles font également obstacle au placement des personnes âgées et il existe aujourd'hui peu de solutions intermédiaires entre le maintien à domicile et le placement en EHPAD. Des réflexions sont engagées sur des projets d'« *EHPAD hors les murs* » en s'appuyant sur des services à domicile, notamment dans le secteur paramédical, assez bien développés sur les territoires antillais. Un plan de rattrapage de l'offre des équipements pour la prise en charge des personnes âgées est engagé en Outre-mer, sous l'égide de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)[87], tant en termes de nombres de structures que d'appui au virage domiciliaire de l'offre d'accompagnement des personnes âgées qui correspond davantage aux attentes des populations.

Enfin, la prise en charge de la très grande dépendance - de la perte d'autonomie jusqu'à l'entrée en EHPAD – constitue un enjeu majeur pour anticiper le défi démographique lié au vieillissement de la population dans les territoires ultramarins. D'après l'Insee, en effet, on devrait compter en 2030 environ 28 000 personnes âgées de 60 ans et plus en situation de dépendance en Guadeloupe, soit 8 000 de plus qu'en 2017[88]. Cette poussée démographique du grand âge et de la perte d'autonomie s'accompagnera d'un besoin de recrutement important ; toujours d'après l'Insee, ce sont 1 600 emplois, en plus de 5 000 déjà présents sur ce secteur d'activité en Guadeloupe, qu'il faudra pourvoir dans la décennie en cours.

RECOMMANDATIONS

- Améliorer la formation des agents en charge de l'accueil au sein des structures d'accès aux droits à la lutte contre les discriminations à raison de l'âge ;
- Mettre en œuvre un plan en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge visant à faire face aux tensions constatées quant aux difficultés de recrutements dans le secteur médico-social ;
- Mieux adapter les politiques en direction des personnes âgées en perte d'autonomie aux attentes des populations antillaises en renforçant l'offre domiciliaire et en soutenant davantage les aidants familiaux.

PARTIE VII

ANNEXES

LETTRE DE MISSION DE LA DÉFENSEURE DES DROITS À SES ADJOINTS

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La Défenseure

Paris, le 20 octobre 2022

Madame George PAU-LANGEVIN,
Adjointe en charge de la lutte contre les discriminations
et de la promotion de l'égalité

Monsieur Daniel AGACINSKI,
Délégué général à la médiation

Madame l'adjointe en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité,
Monsieur le Délégué général à la médiation,

Chargé par la Constitution de veiller au respect des droits et des libertés, le Défenseur des droits s'attache à exercer ses missions sur l'ensemble du territoire. À ce titre, je suis attentive à l'effectivité de l'accès aux droits et aux services publics de toutes et tous, dans l'ensemble des départements français.

Il appartient aux institutions publiques de garantir à chacun, où qu'il naisse, où qu'il réside, de bénéficier des mêmes droits et des mêmes services, qui lui sont dus par la collectivité.

La promesse d'égalité que formule notre République n'a de sens que si elle est tenue partout. Trop souvent, les réalités des Outre-mer sont mal connues de nos concitoyens. C'est pourquoi je souhaite pouvoir mettre en lumière les défis que représente encore aujourd'hui l'accès à l'égalité réelle en Outre-mer.

À plusieurs reprises, le Défenseur des droits a déjà publiquement rappelé l'importance qu'il accordait aux droits des habitants des différents territoires d'Outre-mer (voir notamment les

rapports : *Accès aux droits et aux services publics en Guyane*, 2017 ; *Etablir Mayotte dans ses droits*, 2020).

Je souhaite à présent porter à la connaissance du public nos constats sur l'accès aux services publics dans les Antilles. Comme partout ailleurs, les réclamations que reçoivent chaque année mes quatorze délégués présents en Martinique comme en Guadeloupe me permettent d'identifier certaines difficultés. Mais il nous faut ajouter à cette source d'informations un éclairage complémentaire, reposant sur les analyses produites par les acteurs locaux.

C'est pourquoi je souhaite que vous vous rendiez en Guadeloupe et en Martinique, du 23 novembre au 3 décembre prochains, pour aller à la rencontre des principaux responsables des autorités publiques locales et déconcentrées, élus, magistrats, dirigeants associatifs, représentants de syndicats d'employeurs et de travailleurs.

À cette occasion, vous recueillerez leur diagnostic sur les relations entre les usagers et les services publics aux Antilles, ainsi que leurs propositions pour garantir le respect des droits des usagers. Je suis en effet convaincue que c'est uniquement par le contact direct avec les acteurs de terrain que nous pouvons dresser des constats précis et œuvrer ainsi aux progrès concrets pour lesquels nous sommes engagés.

À votre retour, vous préparerez un rapport visant, sur la base de ce que vous aurez observé, à promouvoir toutes les propositions que vous aurez jugées pertinentes pour améliorer l'égal accès aux droits et aux services publics des habitants de la Guadeloupe et de la Martinique.

Vous bénéficierez pour cela de l'appui de Madame Christelle Cardonnet, cheffe de pôle Antilles-Guyane du Défenseur des droits, et de Madame Mariam Chadli, conseillère au secrétariat général.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement, votre attachement à l'égalité et votre souci de l'exactitude pour accomplir cette mission et je vous prie d'agréer, Madame l'adjointe chargée de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, Monsieur le délégué général à la médiation, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Claire HÉDON

LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA DÉFENSEURE DES DROITS

HABITER ET VIVRE DANS DES CONDITIONS DÉCENTES

- Mettre en œuvre rapidement les engagements pris sur la remise en état des réseaux d'eau et d'assainissement en Guadeloupe pour garantir un accès à l'eau pour tous les habitants, et améliorer, à court terme, l'équité des tours d'eau ;

- Compte-tenu des défaillances du service de distribution de l'eau et de sa facturation, prononcer un abandon de créances pour les factures aux particuliers émises avant le 1er janvier 2021, afin de restaurer la confiance de la population dans le service de distribution de l'eau ;

- Accélérer le processus de renouvellement des compteurs d'eau et procéder au recouvrement des factures des usagers guadeloupéens sur la base d'une relève des compteurs et de l'effectivité du service de distribution de l'eau potable ;

- Transmettre aux usagers guadeloupéens le règlement de service du nouveau syndicat pour leur permettre d'y adhérer et améliorer l'information du public sur l'avancement des opérations conduites par le syndicat ;

- Unifier le prix de l'eau sur le territoire martiniquais pour assurer l'égalité d'accès des usagers à l'eau potable ;

- Renforcer les moyens permettant d'analyser sur place la qualité de l'eau prélevée dans le réseau ;

- Inviter les collectivités territoriales à prendre en charge l'achat d'eau en bouteilles lorsque celle distribuée par les réseaux est impropre à la consommation ;

- Demander aux préfets de rappeler aux communes de Guadeloupe et de Martinique l'obligation qui leur incombe d'assurer un niveau de salubrité publique et de qualité de service aux usagers, quel que soit le mode choisi de collecte des ordures ménagères ;

- Revoir les dispositions législatives et règlementaires définissant l'état de catastrophe naturelle en vue de permettre leur application à la suite de l'échouage de sargasses sur le littoral ;

- Encourager l'État à engager des discussions avec les compagnies d'assurance pour inclure le risque « *sargasses* » dans les contrats d'assurance ;

- Poursuivre les actions d'accompagnement des usagers pour l'accès aux services fiscaux et renforcer l'accompagnement au numérique pour la réalisation des démarches en ligne, tout en conservant un accès physique au guichet ;

- Accompagner les collectivités territoriales dans l'exercice des différentes prérogatives qui leur sont conférées pour acquérir des biens privés (biens vacants et sans maître, préemption, expropriation), ou pour réorganiser le découpage parcellaire (remembrement), dans les zones à fort potentiel touristique ou social ;

- Poursuivre l'amélioration de la cartographie du territoire pour actualiser les bases cadastrales et les données d'adressage ;

- Inviter la Direction générale des finances publiques à renforcer l'appui technique aux services fiscaux de Guadeloupe et de Martinique.

GRANDIR, APPRENDRE ET SE FORMER

- Organiser le rattrapage des jours d'école perdus pour garantir le même temps scolaire à tous les enfants ;
- Mettre en place un système de bus à haut niveau de service pour le transport scolaire ;
- Créer davantage d'internats pour pallier les défaillances des réseaux de transports en commun et la double insularité de certains territoires antillais ;
- Encourager les communes à mettre en place un service de restauration scolaire au sein de tous les établissements scolaires primaires dont elles ont la charge ;
- Garantir l'accès de tous les enfants à la cantine scolaire à un tarif abordable et, ce, quelle que soit la situation administrative de leurs parents au regard du droit au séjour ;
- Accroître les moyens dédiés à la lutte contre le décrochage scolaire ;
- Renforcer le lien école-familles, en impliquant davantage les parents dans la vie des écoles et des établissements et en les associant au suivi de la scolarité de leurs enfants, afin de reconnaitre et de valoriser leurs compétences ;
- Créer davantage d'internats pour renforcer l'accompagnement et le suivi des élèves et mieux prévenir le décrochage scolaire ;
- Renforcer la formation des enseignants exerçant en Guadeloupe et en Martinique à la question linguistique, aux cultures régionales et à l'histoire des Antilles ;
- Encourager la prise en compte du plurilinguisme, et notamment du créole, dans les apprentissages aux Antilles ;
- Permettre l'accès effectif de tous les enfants aux modes d'accueil collectif de la petite enfance, en développant des offres d'accueil flexibles permettant des temps de présence modulables ;
- Créer prioritairement aux Antilles des Maisons des 1 000 premiers jours pour améliorer la prise en charge et l'accompagnement des jeunes enfants et de leurs parents ;
- Mieux former les acteurs de l'Éducation nationale aux enjeux de l'école inclusive, à l'accueil des élèves en situation de handicap et à l'utilisation des outils nécessaires à l'évaluation des besoins de l'enfant ;
- Inscrire, au budget de chaque académie, une enveloppe prévisionnelle pour prendre en compte les notifications d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) intervenant au cours de l'année scolaire.

SE DÉPLACER ET TRAVAILLER

- Améliorer la couverture territoriale en transports publics, en agissant à la fois sur les infrastructures routières, les équipements et l'entretien, et garantir la continuité du service en termes d'amplitude et de régularité des dessertes ;

- Dresser le bilan des dépenses engagées dans les différents départements et régions d'outremer au titre de la continuité territoriale, afin d'objectiver d'éventuelles différences de traitement ;

- Permettre à LADOM de faciliter, via des subventions, des mobilités qui ne sont aujourd'hui pas couvertes par ses programmes (mobilités dans la zone Caraïbes et mobilité entre les îles de l'archipel de la Guadeloupe) et étendre son action à l'accompagnement des personnes originaires des territoires ultra-marins souhaitant y revenir travailler ;

- Encourager le recours à des médiateurs de rue, en partenariat avec les agences de Pôles emploi et les missions locales, pour mieux faire connaître aux publics éloignés de l'emploi, et notamment aux jeunes, les possibilités qui leur sont ouvertes en matière de formation et d'accès au marché du travail ;

- Développer l'offre locale de formation et créer des internats d'apprentis pour rapprocher les centres de formation des lieux de stage et pallier les difficultés de transports et d'hébergement auxquelles les jeunes sont confrontés ;

- Construire un partenariat entre Pôle emploi, des associations comme « *Alé Viré* » et « *Alé Véni* » et les services régionaux, pour faciliter et accompagner le retour des personnes originaires des territoires ultra-marins souhaitant y revenir à l'issue de leur formation ;

- Renforcer l'aide au voyage dans l'hexagone en vue d'une formation pour les jeunes qui s'engageraient à revenir travailler sur un emploi identifié dans les outremers ;

- Encourager l'organisation de concours aux emplois publics avec affectation locale dans les territoires ultra-marins.

SE SOIGNER

- Rééquilibrer l'offre de soins sur les territoires guadeloupéen et martiniquais par le développement du lien Ville-Hôpital et des partenariats entre établissements de santé pour améliorer l'accès aux spécialités médicales en tension ;

- Engager des réflexions sur l'appui des professions paramédicales, et notamment des infirmiers en pratique avancée (IPA), pour améliorer le maillage territorial en santé, l'accès aux soins et le suivi des patients ;

- Revoir les plans de desserte des transports publics pour garantir l'accès physique des établissements de santé ;

- Engager une évaluation du surcoût de l'exercice médical aux Antilles dans la perspective d'une refonte du coefficient géographique pour la tarification des actes ;

- Faciliter l'affiliation à la sécurité sociale des médecins étrangers pour garantir l'effectivité du

dispositif PADHUE (Praticiens diplômés hors UE) en prévoyant un circuit dédié au sein de la CGSS ;

- Renforcer la démocratie en santé en associant davantage les usagers et leurs représentants dans la gouvernance et dans le fonctionnement quotidien des établissements de santé ;
- Renforcer la formation des personnels de santé au respect des droits des usagers ;
- Poursuivre le dialogue avec les personnels de santé opposés à la vaccination en proposant un accompagnement vers la réorientation professionnelle ;
- Améliorer la communication en santé publique pour mieux l'adapter aux enjeux locaux ;
- Renforcer les moyens des structures de permanences d'accès aux soins de santé (PASS) pour les personnes les plus précaires et celles qui n'ont pas d'ouverture de droits sociaux du fait de l'irrégularité de leur situation administrative au regard du droit au séjour ;
- Inviter le Conseil de l'ordre des médecins à conduire de nouvelles campagnes de sensibilisation à la prévention des refus de soins discriminatoires auprès des médecins ;
- Renforcer la présence de médiateurs au sein des établissements de santé pour améliorer l'accompagnement des personnes les plus vulnérables et l'information plurilingue du public ;
- Améliorer la coordination des acteurs de santé et des travailleurs sociaux pour la prise en charge des personnes en situation d'errance ;
- Renforcer la communication sur le dépistage de la présence de chlordécone dans le sang en associant les médecins prescripteurs et en adaptant l'information délivrée au public par l'usage du plurilinguisme ;
- Renforcer l'information du public sur la procédure d'indemnisation des victimes de pesticides ;
- Engager des actions pour aller vers les populations identifiées comme prioritaires et les accompagner dans leurs démarches de reconnaissance et d'indemnisation.

FAIRE VALOIR SES DROITS

- Poursuivre le déploiement des espaces France services sur les territoires antillais en garantissant la présence effective des organismes partenaires et développer des solutions itinérantes pour aller vers les populations les plus éloignées des lieux d'accès aux droits ;
- Réaliser une cartographie des acteurs qui accueillent le public pour les sensibiliser à la lutte contre l'illettrisme et leur permettre d'identifier de telles situations pour garantir un accompagnement optimal des personnes concernées dans la réalisation de leurs démarches administratives ;
- Renforcer la formation initiale et continue des travailleurs sociaux et des agents d'accueil des services publics à l'usage numérique, à la détection des publics en difficulté, aux spécificités linguistiques de la population antillaise et à leur accompagnement ;
- Demander la désignation d'un opérateur chargé de fournir le service universel des communications électroniques dans les territoires d'Outre-mer, en raison des tarifs pratiqués

et de la quasi-absence de concurrence dans ces territoires, n'offrant pas aux utilisateurs une gamme de prix suffisante, conformément aux articles L. 35-2 et L. 35-3 du code des postes et des communications électroniques ;

- Inviter l'opérateur le plus implanté aux Antilles à étendre aux territoires ultra-marins la tarification sociale qu'il propose aux usagers métropolitains ;
- Renforcer les moyens des juridictions antillaises pour multiplier les audiences foraines, renforcer la présence du service public de la justice au sein des espaces France services et développer les « *Justibus* » afin de rendre justice au plus près des justiciables ;
- Renforcer le réseau des conciliateurs de justice dans ces territoires ;
- Adapter la tarification de l'aide juridictionnelle au surcoût de l'exercice des avocats aux Antilles ;
- Rappeler au sein de chaque commissariat et gendarmerie, l'obligation légale de recevoir toutes les plaintes sans exiger la présentation de documents spécifiques ou de justificatifs préalablement à l'enregistrement de la plainte ;
- Inviter le conseil départemental de Guadeloupe, l'agence régionale de santé ainsi que les services préfectoraux à réaliser conjointement un bilan de la protection de l'enfance sur le territoire afin de s'assurer de la mise en œuvre effective des instances et mesures prévues par la loi, en lien avec les autorités judiciaires, et de garantir le droit des enfants et des jeunes à la sécurité, à la santé physique et mentale et à l'éducation ;
- Accroître le nombre de places d'accueil dans les dispositifs d'hébergement pour femmes victimes de violences ;
- Engager un plan d'action exceptionnel pour résorber le stock de dossiers en souffrance au sein de la préfecture de Martinique ;
- Rappeler aux préfectures la présomption d'authenticité des documents d'état civil.

VIEILLIR

- Prévoir que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) fournisse des effectifs en renfort à la CGSS de Martinique et mettre en place des dispositifs exceptionnels, sur le modèle de ceux adoptés l'an passé par la CGSS de Guadeloupe, pour résorber le stock de demandes de pension de retraites en attente de traitement ;
- Encourager la pratique de la liquidation provisoire pour les assurés en situation de grande vulnérabilité économique dans l'attente de la liquidation définitive de leur pension ;
- Engager une réflexion sur la mise en commun des données personnelles des usagers entre les différentes branches des caisses, dans le respect du règlement général sur la protection des données, pour mettre en œuvre au sein des caisses le principe « *Dites-le nous une fois* » ;
- Aller vers les usagers en prévoyant une présence renforcée des CGSS au sein des espaces France services en Guadeloupe et en Martinique pour améliorer l'accès des usagers aux caisses ;



- Lutter contre le non-recours aux droits en développant des partenariats avec les CCAS des communes, les CAF, les agences Pôle emploi et les associations de terrain pour multiplier les relais et renforcer l'information sur les droits sociaux ;

- Renforcer l'accompagnement humain dans la conduite des procédures dématérialisées pour l'exercice des droits sociaux ;

- Améliorer la formation des agents en charge de l'accueil au sein des structures d'accès aux droits à la lutte contre les discriminations à raison de l'âge ;

- Mettre en œuvre un plan en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge visant à faire face aux tensions constatées quant aux difficultés de recrutements dans le secteur médico-social ;

- Mieux adapter les politiques en direction des personnes âgées en perte d'autonomie aux attentes des populations antillaises en renforçant l'offre domiciliaire et en soutenant davantage les aidants familiaux.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Figurent ci-dessous les principaux représentants des institutions et acteurs rencontrés par la délégation du Défenseur des droits. Leurs collaborateurs et leurs équipes, qui ont également pris part à ces auditions, sont tout autant remerciés pour leur contribution aux travaux de l'institution.

- Jean-François CARENCO, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et de l'outremer, chargé de l'outremer

ACTEURS LOCAUX DE GUADELOUPE

ADMINISTRATIONS, INSTITUTIONS ET PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC (PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE)

- **Agence régionale de santé de Guadeloupe, de Saint-Martin et Saint-Barthélemy**
  Laurent LEGENDART, directeur général

- **Caisse d'allocations familiales de Guadeloupe**
  Patrick DIVAD, directeur

- **Caisse générale de sécurité sociale de Guadeloupe**
  Jean VERON, directeur
  Laura DRACON-LASCARI, médiatrice, responsable du service médiation

- **Centre hospitalier de la Basse-Terre**
  Sylvie MOUTOU, directrice des ressources humaines et directrice par intérim

- **Centre hospitalier universitaire de Guadeloupe - Pointe-à-Pitre**
  Éric GUYADER, directeur général

- **Conseil départemental de Guadeloupe**
  Lucie FOULE, directrice des affaires juridiques
  Tania GALVANI, conseillère départementale
  Nadire MOULIN-TANTIN, directrice de l'aide sociale à l'enfance

- **Conseil départemental de l'ordre des médecins de Guadeloupe**
  Marius BOREL, président, en présence de plusieurs membres du conseil

- **Conseil régional de Guadeloupe**
  Ary CHALUS, président

- **Direction régionale des finances publiques de Guadeloupe**
  Stéphane HAMON, adjoint au directeur
  Alban VILMEN, adjoint au directeur

- **Direction régionale Pôle emploi de Guadeloupe**
  Fabrice MARIE-ROSE, directeur

- **Mairie de Basse-Terre**
  André ATALLAH, maire

- **Mairie de Pointe-à-Pitre**
  Harry DURIMEL, maire
  Marie-Hélène SALOMON, 7ème adjointe au maire déléguée à la solidarité et à la famille
  Dominique DOLMARE, conseillère municipale

- **Mairie de Saint-François**
  Jocelyn ELOUIN, directeur général des services
  Muguette DAIJARDIN, conseillère municipale
  Lydie FERLY, vice-présidente du centre communal d'action sociale
  Sylviane ROSE, directrice de la relation citoyenne
  Soraya VANBESELAERE, responsable de l'espace France services de Saint-François

- **Maison départementale des personnes handicapées de Guadeloupe**
  Sandrine JAHSI, directrice par intérim

- **Office de l'eau de Guadeloupe**
  Marie-Isabelle RABOTEUR, médiatrice de l'eau, correspondante relations usagers

- **Préfecture de Guadeloupe**
  Alexandre ROCHATTE, préfet

- **Rectorat de l'académie de Guadeloupe**
  Christine GANGLOFF-ZIEGLER, rectrice

- **Syndicat mixte unique de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe**
  Jean-Louis FRANCISQUE, président

- **Tribunal administratif de Guadeloupe**
  Serge GOUES, président
  Nadège MAHE, première conseillère

- **Tribunal judiciaire de Basse-Terre**
  Françoise GAUDIN, présidente
  Xavier SICOT, procureur de la République

- **Tribunal judiciaire de Pointe-à-Pitre**
  Hélène JUDES, présidente
  Patrick DESJARDINS, procureur de la République

PARLEMENTAIRES (PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE)

- Elie CALIFER, député de Guadeloupe (4ème circonscription)

- Victoire JASMIN, sénatrice de Guadeloupe
  Victorin LUREL, sénateur de Guadeloupe

- Max MATHIASIN, député de Guadeloupe (3ème circonscription)

- Olivier SERVA, député de Guadeloupe (1ère circonscription), représenté par Lovely BERGENA et Keiza GRAND-BONHEUR, assistantes parlementaires

ASSOCIATIONS, FONDATIONS ET FÉDÉRATIONS (PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE)

- **Amnesty international – antenne de la Guadeloupe**
  Jean-Pierre HUVETEAU, secrétaire
  Vérité DJMI, co-secrétaire

- **Confédération générale du travail de Guadeloupe**
  Jean-Marie NOMERTIN, secrétaire général
  Assemblée de membres de la CGTG

- **La Cimade – antenne de Guadeloupe**
  Mathias HAURAT, co-président
  Lucie CURET, déléguée nationale en région

- **Ligue des droits de l'Homme – antenne de Guadeloupe**
  Hubert JABOT, vice-président
  Frédéric SCHEIDER, psychiatre

AUTRES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES (PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE)

- Amédée ADELAIDE, ancien président de la chambre de commerce et d'industrie de Guadeloupe

- Jean-Claude DEGRAS, ancien directeur territorial de LADOM en Guadeloupe

- Florus NESTAR, ancien directeur général de LADOM en Guadeloupe

ACTEURS LOCAUX DE MARTINIQUE

ADMINISTRATIONS, INSTITUTIONS ET PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC (PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE)

- **Académie de Martinique**
  Nathalie MONS, rectrice

- **Agence régionale de santé de Martinique**
  Jérôme VIGUIER, directeur général
  Fabien LALEU, directeur général adjoint
  Julie CALVET COIFFARD, directrice de l'offre de soins et de l'autonomie
  Steeve RIMBAUD, chef de mission inspection contrôle

- **Caisse d'allocations familiales de Martinique**
  Nadine JEANNETTE, présidente du conseil d'administration
  Marcel MANGATTALE, directeur

- **Caisse générale de sécurité sociale de Martinique**
  Christophe VAN DER LINDEN, directeur de transition

- **Centre hospitalier régional et universitaire de Fort-de-France**
  Jérôme LE BRIERE, directeur général

- **Chambre de commerce et d'industrie de Martinique**
  Philippe JOCK, président

- **Collectivité territoriale de la Martinique**
  Serge LETCHIMY, président du conseil exécutif

- **Conseil départemental de l'ordre des médecins de Martinique**
  Eddy BRAFINE, président, en présence de plusieurs membres du Conseil+

- **Institut des droits de l'Homme de Martinique**
  Raymond AUTEVILLE, président

- **Mairie de Fort-de-France**
  Didier LAGUERRE, maire

- **Mairie du Lamentin**
  Georges-Louis LEBON, 3ème adjoint au maire, délégué à la commission culture
  Virginie MIAN, 8ème adjointe au maire, déléguée à la commission sanitaire et sociale

- **Mission nationale de contrôle des organismes de Sécurité Sociale**
  Pierre MASSET, chef de l'antenne Antilles-Guyane

- **Ordre des avocats - Barreau de Martinique**
  Georges-Emmanuel GERMANY, bâtonnier

- **Pôle emploi de Martinique**
  Stéphane BAILLY, directeur interrégional

- **Préfecture de Martinique**
  Laurence GOLA de MONCHY, secrétaire générale
  Claire TESSIER, sous-préfète à la cohésion sociale
  Cynthia PAJOUL, déléguée du préfet à la politique de la ville à Fort-de-France
  Elisabeth CHONQUET, déléguée du préfet à la politique de la ville au Robert et à Sainte-Marie

- **Tribunal judiciaire de Fort-de-France**
  Karine GONNET, présidente
  Clarisse TARON, procureure de la République

PARLEMENTAIRES (PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE)

- Maurice ANTISTE, sénateur de Martinique

- Catherine CONCONNE, sénatrice de Martinique

- Jean-Philippe NILOR, député de Martinique (4ème circonscription)

- Jiovanny WILLIAM, député de Martinique (1ère circonscription)

ASSOCIATIONS, FONDATIONS ET FÉDÉRATIONS (PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE)

- **Assoka**
  William ROLLE, secrétaire général
  Emmanuel PERIA, secrétaire général
  Rose BONHEUR, membre
  Patrice LEFAUCHEUR, membre
  Maguy LINISE, membre
  Christine PARENT-DESRAVINIERES, membre
  Sylvette ROMER, avocat de l'association
  Samy SALOMON, avocat de l'association

- **Contact entreprises**
  Jean-Yves BONNAIRE, président
  Pascal FARDIN, délégué général

- **Croix Rouge française – délégation territoriale de Martinique**
  Félide ETIENNE, directrice des établissements
  Louis-Paul KOUMBA, responsable du pôle action sociale - LAJ espace solidaire de Martinique

- **Culture Égalité**
  George ARNAULD, co-fondatrice et porte-parole
  Maguy LINISE, membre

- **D'Antilles et d'ailleurs**
  Lavinia RUSCIGNI, directrice
  Louise DUCHATEAU, membre



- **Union des femmes de la Martinique**
  Rita BONHEUR, présidente
  Marie-Josephe SELLAYE-HARDY DESSOURCES, membre
  Gisele DERIGENT, membre
  Marie-Christine VARTEL, membre
  Marie-Claude MARIE-MAGDELAINE, ancienne membre

AUTRES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES (PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE)

- Josette MANIN, ancienne présidente du conseil départemental de Martinique
- Fabrice RIGOULET-ROZE, ancien préfet de Martinique

La Défenseure des droits remercie également l'ensemble des délégués de l'institution sur les territoires antillais pour leurs analyses des situations qu'ils traitent au service des usagers des services publics : Guylène BERNABE, Gladys CHARLES-PALIN, Jean-Claude DEMAR, Fernand LARMAILLARD, Fama LEE, Alain LINISE, Muguette LUILET, Inès MARINHO, Evelyne RATCHEL-JACOB, Jean- Michel RODRIDE, Lucie SABAN et Jean-Luc TARER.

NOTES

1 Cf. Lettre de mission de la Défenseure des droits en annexe.

2 Les outre-mer face aux défis de l'accès aux droits (2019) (defenseurdesdroits.fr) ; Rapport Établir Mayotte dans ses droits (2020) (defenseurdesdroits.fr)

3 Propos recueillis par la délégation du Défenseur des droits dans le cadre des auditions conduites sur le territoire entre le 23 novembre et le 4 décembre 2022.

4 Les sollicitations couvrent à la fois les réclamations et les demandes d'information et d'orientation.

5 Protecteur des droits et libertés des personnes, le Défenseur des droits a pour mission de défendre et promouvoir les droits des usagers des services publics, les droits de l'enfant, de lutter contre les discriminations, d'assurer le respect de la déontologie de la sécurité par les personnes exerçant des activités de sécurité et de protéger et orienter les lanceurs d'alerte.

6 Rapport d'information déposé par la délégation aux outre-mer sur l'habitat en outre-mer (assemblee-nationale.fr)

7 2023-ÉtatDesLieux-OM.pdf (fondation-abbe-pierre.fr)

8 CEDH, 7 sept. 2020, Hudorovic et autres c. Slovénie, n° 24816/14 et 25140/14, sur la non-violation des droits des personnes d'origine rom vivant dans un campement sans accès à l'eau potable.

9 Article L201-1 du code de l'environnement.

10 Voir Lefebvre, Roche et *al*., Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin, Rapport CGEDD, CGAER, IGF (2015). .

11 Propos recueillis par la délégation du Défenseur des droits dans le cadre des auditions conduites sur le territoire entre le 23 novembre et le 4 décembre 2022.

12 Loi n° 2015-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe.

13 Voir les chiffres publiés par l'Observatoire de l'eau, sur les données de l'année 2019 : https://www.observatoire-eau-guadeloupe.fr/cartes/taux-dimpayes-sur-les-factures-deau-de-lannee-2019-au-31-decembre-2020/

14 Article R. 2224-24 du code général des collectivités territoriales.

15 Témoignages d'habitantes de Pointe-à-Pitre recueillis par la délégation du Défenseur des droits, le 29 novembre 2022.

16 Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et article L.125-1 du code des assurances.

17 Voir Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?* Rapport (2022).

18 Exposé des motifs de la proposition de loi n° 475 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer (assemblee-nationale.fr).

19 Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer (1) - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

20 2023-SynthèseProposition-OM.pdf (fondation-abbe-pierre.fr).

21 Rapport d'information déposé par la délégation aux outre-mer sur l'habitat en outre-mer (assemblee-nationale.fr).

22 Propos recueillis par la délégation du Défenseur des droits dans le cadre des auditions conduites sur le territoire entre le 23 novembre et le 4 décembre 2022.

23 Rapport d'information déposé par la délégation aux outre-mer sur l'enseignement dans les Outre-mer dans les territoires en dépression démographique (M. Max Mathiasin et M. David Lorion) (assemblee-nationale.fr).

24 Le système éducatif dans les académies ultramarines, communication à la commission des finances du Sénat (ccomptes.fr).

25 Rapport de l'Assemblée nationale précité.

26 *Ibid*.

27 rapport_-_legal_acces_des_enfants_a_la_cantine_de_lecole_primaire_0.pdf (defenseurdesdroits.fr).

28 rapport-cantine-num-19.06.19.pdf (defenseurdesdroits.fr).

29 Article L.131-13 du code de l'éducation.

30 En Guadeloupe, un quart des jeunes de 15 à 29 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation - Insee Analyses Guadeloupe - 63.

31 Propos recueillis par la délégation du Défenseur des droits dans le cadre des auditions conduites sur le territoire entre le 23 novembre et le 4 décembre 2022.

32 Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

33 Rapport de l'Assemblée nationale précité.

[34] *Ibid.*

[35] Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale | Le Conseil économique social et environnemental (lecese.fr).

[36] Article 75-1 de la Constitution.

[37] Rapport de l'Assemblée nationale précité.

[38] Vers un service public d'accueil de la petite enfance | Le Conseil économique social et environnemental (lecese.fr).

[39] 211229Rapport-onape-2021.pdf (caf.fr).

[40] https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/dgcs_drom_petite_enfance_parentalite_synthese_rapport_janv._2018.pdf.

[41] Rapport de la commission d'experts pour les «*1 000 premiers jours* », présidée par le neuropsychiatre Boris Cyrulnik, remis au secrétaire d'État en charge de l'Enfance et des Familles auprès du ministre des Solidarités et de la Santé, septembre 2020 : rapport-1000-premiers-jours.pdf (sante.gouv.fr).

[42] Les Maisons des 1000 premiers jours - Ministère de la Santé et de la Prévention (sante.gouv.fr).

[43] Articles 23 et 28 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) de 1989.

[44] Rapport : L'accompagnement humain des élèves en situation de handicap 2022 - Défenseur des droits (defenseurdesdroits.fr).

[45] Cf. *Partie IV. Se soigner, La faiblesse des dispositifs de prise en charge de la santé mentale et des situations de handicap*, page 34.

[46] 2020_03_services_publics_outremer.pdf (lecese.fr).

[47] Article L1803-1 du code des transports.

[48] Voir *Partie II. Grandir et apprendre, Le décrochage scolaire et la prégnance de l'illettrisme*, page 19.

[49] Propos recueillis par la délégation du Défenseur des droits dans le cadre des auditions conduites sur le territoire entre le 23 novembre et le 4 décembre 2022.

[50] Insee Première, n° 1853, avril 2021.

[51] 2020_03_services_publics_outremer.pdf (lecese.fr).

[52] CNEPEOM, Rapport biennal 2015-2016.

[53] Article 85 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

[54] Voir le rapport du Président de la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale, Olivier Serva, « *Vingt propositions pour améliorer les mobilités et les carrières des fonctionnaires Outre-mer* », juillet 2018 : 21_09_2018_12_43_07RAPPORT_SERVA.pdf (acteurspublics.com).

[55] Propos recueillis par la délégation du Défenseur des droits dans le cadre des auditions conduites sur le territoire entre le 23 novembre et le 4 décembre 2022.

[56] Cf. *Partie III. Se déplacer et travailler*, page 24.

[57] Décision-cadre du Défenseur des droits n° 2021-291 du 15 novembre 2021 (https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=21057).

[58] CE, 2 mars 2022, n° 458237.

[59] Article L. 162-5-13 du code de la sécurité sociale.

[60] Article L.110-3 du code de la santé publique.

[61] Nombre de psychiatres libéraux | L'Observatoire des Territoires (observatoire-des-territoires.gouv.fr).

[62] Voir les résultats de l'enquête «*Mesure de la satisfaction de l'usager* » conduite par la CNSA, pour 2021 : Votre MDPH, votre avis - Résultat de l'enquête nationale. (cnsa.fr). Les données 2022 pour la Martinique ne sont pas encore publics et ont été transmis par la MMPH au Défenseur des droits.

[63] Avis de l'ANSES relatif à la réévaluation des risques sanitaires prenant en compte la construction et la mise à jour de valeurs sanitaires de référence chlordécone du 28 novembre 2022.

[64] TA de Paris, 24 juin 2022, n° 2006925/6-2, 2107178/6-2 et 2126538/6-2.

[65] Propos de Maître Louis Boutrin, avocat de l'association *Pour Une écologie Urbaine*, partie civile depuis 2007, et rapporté par la presse : Le Monde, «*Chlordécone aux Antilles : la justice prononce un non-lieu* », 5 janvier 2023.

[66] Décret n° 2021-1724 du 20 décembre 2021 révisant et complétant les tableaux de maladies professionnelles annexés au livre VII du code rural et de la pêche maritime - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

[67] enquete-relations-usagers-servpublics-v6-29.03.17.pdf (defenseurdesdroits.fr).

[68] Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base - Insee Première - 1780.

[69] Article L. 35-2 du code des postes et des communications électroniques.

[70] Propos recueillis par la délégation du Défenseur des droits dans le cadre des auditions conduites sur le territoire entre le 23 novembre et le 4 décembre 2022.

[71] CEDH, 30 mai 2020, J.M.B. et autres c/ France, Requête n° 9671/15 et 31 autres .

[72] Cf. *Partie V. Faire valoir ses droits, Le non-recours aux droits et la fracture numérique*, page 38.

[73] Décision DDD n° 2021-255.

[74] Article 47 du code civil.

[75] Cour administrative d'appel de Nantes, 20 février 2014, 13NT02817.

[76] Voir La Martinique face au vieillissement de la population : hausse importante du nombre de seniors dépendants à l'horizon 2030 - Insee Analyses Martinique - 40 – octobre 2020 et La Guadeloupe face au défi de la dépendance des seniors à l'horizon 2030 – Insee Analyses Guadeloupe – mai 2021.

[77] Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2018 (ccomptes.fr).

[78] Décision du Défenseur des droits n° 2020-14 du 6 mars 2020.

[79] Propos recueillis par la délégation du Défenseur des droits dans le cadre des auditions conduites sur le territoire entre le 23 novembre et le 4 décembre 2022.

[80] Propos recueillis par la délégation du Défenseur des droits dans le cadre des auditions conduites sur le territoire entre le 23 novembre et le 4 décembre 2022.

[81] Article 162 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, modifiant l'article L.114-8 du code des relations du public avec l'administration.

[82] Voir l'enquête Ined-Insee MFV-1, citée par Beaugendre, C., Breton, D. Marie, C. (2018). «*Lieux de la famille et solidarités intergénérationnelles aux Antilles et à la Réunion* », in La famille à distance : mobilités, territoires et liens familiaux, Paris : Ined, chap. 10 : 237-254.

[83] Difficultés d'accès aux droits et discriminations liées à l'âge avancé : une étude auprès des personnes âgées de 65 ans ou plus vivant à domicile (defenseurdesdroits.fr).

[84] Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD - Rapport (defenseurdesdroits.fr).

[85] Capacité d'accueil des personnes âgées selon la catégorie d'établissement au 31 décembre 2019 | Insee.

[86] RAPPORT (assemblee-nationale.fr).

[87] CNSA - Instruction technique PAI PA et PAIQ.docx.

[88] Voir Insee, *La Guadeloupe face au défi de la dépendance des seniors à l'horizon 2030* (op. cit.).

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 03-2023 | Défenseur des droits