

## Dossier de presse

---

*Le 19 février 2020*

# **Pour une grande loi Guyane 52 propositions**

## Membres de la délégation de la commission des lois

**Philippe Bas, président  
de la commission  
des lois**



Manche



[p.bas@senat.fr](mailto:p.bas@senat.fr)



[@BasPhilippe](https://twitter.com/BasPhilippe)

**Mathieu Darnaud**



Ardèche



[m.darnaud@senat.fr](mailto:m.darnaud@senat.fr)

**Jean-Luc Fichet**



Finistère



[jl.fichet@senat.fr](mailto:jl.fichet@senat.fr)

**Sophie Joissains**



Bouches-du-Rhône



[s.joissains@senat.fr](mailto:s.joissains@senat.fr)

**Thani Mohamed Soilihi**



Mayotte



[t.mohamed-soilihi@senat.fr](mailto:t.mohamed-soilihi@senat.fr)

## Les chiffres clefs de la mission d'information

---

### *Un déplacement en Guyane du 4 au 11 novembre 2019*

- **Six communes visitées** sur le littoral et dans l'Ouest guyanais : Cayenne, Awala-Yalimapo, Mana, Saint-Laurent-du-Maroni, Maripasoula et Papaïchton
- **Plus de 90 personnes entendues** au cours de 35 rencontres ou auditions (élus locaux, services de l'État, chefs coutumiers, collectifs)
- **52 propositions concrètes** pour **renforcer l'efficacité de l'action publique** en Guyane

### *➤ Un territoire aux spécificités marquées*

- **7 000 kilomètres** : distance entre la Guyane et l'Hexagone
- **une quarantaine** : nombre de **langues parlées en Guyane**
- **90 %** : pourcentage du territoire guyanais couvert par la **forêt amazonienne**
- **36 %** : pourcentage de **communes guyanaises accessibles seulement en pirogue ou en avion**
- **25 %** : pourcentage de la **population en situation irrégulière**
- **15 %** : pourcentage des **importations de cocaïne** dans l'hexagone **en provenance de la Guyane**
- **10 à 12 tonnes** par an : **production d'or en provenance de l'orpaillage illégal** (production annuelle déclarée : 1 à 2 tonnes)

## Introduction

---

Ce rapport a pour ambition de proposer le regard croisé de sénateurs appartenant à plusieurs groupes politiques de la majorité comme de l'opposition sénatoriales, issus de départements représentatifs de la diversité de nos territoires, sur quelques-uns des grands enjeux auxquels est confrontée la Guyane.

Nous y exprimons des sentiments et une perception étayés par de nombreuses rencontres avec des personnalités guyanaises, notamment élus et responsables coutumiers, ainsi qu'avec les responsables civils et militaires de l'État et les plus hauts magistrats en fonction dans cette collectivité. Nous sommes toutefois conscients de ce qu'une partie des réalités guyanaises a pu nous échapper malgré la richesse, la variété et même la profondeur de nos échanges et en dépit de notre effort pour apprécier sur place la diversité des situations vécues par nos concitoyens d'Amérique amazonienne en nous rendant dans des parties très différentes du territoire.

Nous tenons à exprimer notre vive reconnaissance aux Guyanais, à leurs élus, aux chefs coutumiers et aux autorités administratives et juridictionnelles pour l'accueil que nous avons partout reçu et pour la confiance qui nous a été faite à travers les témoignages empreints de sincérité et très souvent d'une grande lucidité qui nous ont été apportés. Puisse notre rapport être à la hauteur de cette confiance !

Plutôt que de courir le risque de présenter ici des certitudes, nous voulons restituer des interrogations et proposer des pistes de réflexion pour servir le débat démocratique, en pensant que la Guyane est aujourd'hui à la croisée des chemins.

Nos compatriotes guyanais forment une société très attachante et à certains égards exemplaire. Elle est d'une étonnante richesse humaine, réceptacle de groupes venant d'Amérique, d'Europe, d'Afrique et, plus largement, de toutes les régions du monde : Amérindiens, Créoles, Bushinenges, Hmongs, mais aussi Libanais, et plus récemment, sous le coup d'une immigration massive qui n'est pas seulement illégale mais souvent aussi délinquante et parfois violente, Brésiliens, Surinamais, Haïtiens, Dominicains, auxquels s'ajoutent depuis peu des groupes de Syriens et de Palestiniens, sans oublier les nombreux métropolitains civils et militaires qui, pour être le plus souvent de passage, n'en occupent pas moins des fonctions de premier plan dans l'administration, l'enseignement et l'économie du territoire ainsi qu'au centre spatial de Kourou.

Ces femmes et ces hommes de toute origine sont plus que jamais exposés à la question vitale de leur coexistence durable, question rendue plus aigüe par un dynamisme démographique qui donne le vertige, alimenté par une natalité très élevée, elle-même stimulée par les ressources tirées des allocations familiales et par une très forte immigration que l'on pourrait qualifier d'immigration de

voisinage, dans une Amazonie aux frontières fluviales si difficilement contrôlables. Cette immigration trouve dans les écarts énormes entre le revenu moyen de la Guyane et celui des régions limitrophes d'Amérique latine un puissant moteur, encore renforcé par la politique familiale très avantageuse dont les migrantes bénéficient elles aussi quand l'un de leurs enfants est reconnu, souvent frauduleusement, par un Français.

Selon les réponses concrètes qui seront apportées aux enjeux du développement guyanais et à la prise en compte des attentes de chaque groupe humain dans le respect de nos principes républicains, notamment l'indivisibilité du Peuple français, le rêve d'une société arc-en-ciel débouchera sur le renouveau d'un modèle harmonieux comportant une part importante de métissage, comme le veut la tradition de cette magnifique terre française d'Amérique, ou se brisera au contraire sur une fragmentation entre communautés qui menace de faire éclater le vivre ensemble exemplaire qu'ont forgé les Guyanais tout au long de leur histoire commune.

Comment faire pour, tout à la fois, **assurer le développement économique et social de la Guyane** en privilégiant les revenus du travail sur des transferts sociaux aujourd'hui massifs, prendre en compte les attentes identitaires et culturelles des uns et des autres, répondre aux besoins des populations des régions les plus périphériques, sans cesser pour autant de veiller aussi à l'unité, à l'équilibre, à la solidarité et au fonctionnement équilibré d'une société guyanaise déstabilisée par les évolutions sociales, l'immigration, l'insécurité, le chômage et l'essor des activités illégales (trafics de drogue et orpaillage) ?

Il serait présomptueux et même hasardeux que notre délégation prétende apporter une réponse définitive à cette question si complexe, et pourtant essentielle, qui semble tarauder tous nos interlocuteurs guyanais. Du moins pouvons-nous affirmer qu'il s'agit de la question matricielle à laquelle peuvent se rattacher toutes les problématiques rencontrées en Guyane.

L'État et les collectivités de Guyane perçoivent clairement l'ampleur, la difficulté et la gravité de ces défis. Saurons-nous leur donner les moyens de les relever en adaptant nos instruments et nos formes d'intervention à des réalités éloignées des réalités métropolitaines et même des autres réalités ultramarines ?

Il nous semble que des changements radicaux, de nouvelles approches, sont non seulement nécessaires mais aussi urgents si la France veut se montrer à la hauteur de ces défis extraordinaires que des moyens ordinaires ne permettront pas de relever.

La France s'épuise aujourd'hui à absorber un choc démographique et migratoire sans précédent dans l'histoire de la Guyane. Elle y consacre des moyens considérables, qu'il s'agisse des transferts sociaux ou des équipements scolaires et sanitaires. Mais c'est une course contre la montre qui est engagée et l'action publique semble constamment débordée, en dépit d'une forte mobilisation des acteurs. La France n'a pas le droit de laisser cette situation en l'état. Une prise de conscience est nécessaire. Elle doit se traduire par la mise en

œuvre de moyens exceptionnels, tant financiers que matériels, humains, juridiques et institutionnels. Il faut donner au préfet les pouvoirs nécessaires, y compris en dérogeant aux règles et procédures qui entravent l'action publique. Il faut donner au procureur de la République et aux forces de sécurité les moyens de faire respecter la loi et l'ordre.

La **loi Guyane** que nous appelons de nos vœux doit être une loi de programmation quinquennale des moyens que l'État doit mobiliser pour sortir de l'impasse guyanaise. Elle doit aussi être une loi de réforme des modes d'action de l'État et des collectivités locales en Guyane.

La crainte de créer des précédents, de faire tache d'huile, de déroger à nos principes, de sortir des sentiers battus serait mauvaise conseillère face à l'urgence de réponses adaptées. C'est toute l'action publique en Guyane qu'il faut revisiter pour pouvoir l'adapter, l'amplifier et trouver les voies de l'efficacité.

À l'issue de notre plongée dans les réalités guyanaises, nous ressentons le poids de la responsabilité qui pèse sur nous, parlementaires, pour contribuer à donner à la Guyane toutes ses chances d'avenir en lui permettant de jouer ses propres atouts.

Nous pensons que l'heure est d'abord à l'élargissement des pouvoirs d'action de l'État, au recentrage de ses missions sur les priorités de l'action publique, à l'adaptation des procédures qu'il applique pour mettre en œuvre ces priorités. Il est nécessaire que l'État local puisse s'affranchir de rigidités qui résultent de l'application aux réalités guyanaises d'un logiciel administratif et normatif trop hexagonal. Bien des modes d'action hérités de notre tradition administrative n'ont pas de sens dans le contexte amazonien, même s'il faut veiller à maintenir et à observer les principes et les règles de base d'un État de droit impartial et incorruptible dont nous voyons bien qu'il est plongé à ses frontières dans un environnement international propice à la propagation de tous les dérèglements.

L'heure est encore à la formation et au recrutement de jeunes Guyanais, notamment par la voie contractuelle, pour renforcer le service de l'État dans leur propre collectivité. Le besoin se fait aussi sentir d'un fort développement de l'investissement public dans les infrastructures routières pour relier les communes de la forêt amazonienne au littoral. Enfin, une attente forte s'exprime en ce qui concerne l'intensification de la lutte contre l'immigration illégale. Pour répondre à cette dernière attente, des évolutions profondes des règles applicables aux étrangers, que ce soit en matière de droit au séjour, de droits sociaux ou d'acquisition de la nationalité française devront être examinées, même si un grand nombre de Guyanais, par fidélité à ce qui a fait l'histoire du peuplement de la Guyane, demeurent attachés à une tradition d'accueil dont leurs aïeux ont bénéficié. Mais c'est peut-être à ce prix que nous pourrions **réorienter l'action publique** pour surmonter l'embolie des services publics, rendre la santé, l'éducation et la sécurité accessibles à tous les habitants de la collectivité, maîtriser les coûts sociaux et les dépenses d'équipement qui submergent l'État et la

collectivité territoriale, **redéployer nos ressources financières** afin de permettre le développement social et l'insertion dans les échanges des populations du fleuve en créant les infrastructures et les services nécessaires.

Notre délégation a par ailleurs pris la mesure des arguments développés par de nombreux élus sur les avantages attendus d'évolutions statutaires. Nous avons été sensibles aux raisons d'ordre économique, qui portent en grande partie sur la capacité de mieux mettre en valeur les ressources naturelles en dérogeant à la législation nationale par une législation du territoire. On pense à la forêt, dont l'exploitation appelle une meilleure mobilisation du foncier, actuellement détenu très majoritairement par l'État et géré par l'Office national des forêts. On pense aussi, bien sûr, aux gisements miniers, en particulier aurifères, et aux gisements d'hydrocarbures *off shore*. Dans tous ces cas, l'application de la législation nationale, souvent imprégnée des seules réalités métropolitaines, n'est pas sans soulever des obstacles que beaucoup de nos interlocuteurs voudraient voir atténués. Nous rappelons cependant qu'au-delà de la législation française, et cela quel que soit le statut de la Guyane dans la République, celle-ci ne saurait être exonérée ni des impératifs supérieurs du développement durable ni des obligations induites par nos engagements européens, notamment en matière de protection de l'environnement. La marge de manœuvre existe certainement mais elle est étroite et, de ce point de vue, le changement de statut pourrait bien être un « *miroir aux alouettes* ». Chacun sait aussi en Guyane, pour avoir déjà eu à se prononcer par un vote lors d'une récente consultation, dont le résultat fut d'ailleurs négatif, que le changement de statut constitutionnel n'est possible qu'à la suite d'une décision de la population prise par referendum.

Beaucoup de changements peuvent cependant entrer en vigueur sans passer par une évolution du statut constitutionnel. La Constitution prévoit en effet que les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières des collectivités ultramarines relevant comme la Guyane de l'article 73. En outre, les travaux engagés au Sénat sur l'extension des possibilités de différenciation et l'intérêt manifesté par le Gouvernement pour une réflexion allant dans le même sens ouvrent de nouvelles perspectives.

**L'élaboration d'une grande « loi Guyane » concertée avec les élus de la collectivité** et son adoption rapide permettraient donc sans aucun doute de lever une grande partie des obstacles qui peuvent l'être pour que soient apportées des réponses plus efficaces aux problématiques régaliennes comme aux défis éducatifs, économiques, sanitaires et sociaux du territoire.

L'intervention du législateur suppose que soit réalisé rapidement avec les élus, les forces vives et les chefs coutumiers de la Guyane un inventaire aussi complet que possible des facteurs de blocage ou d'inefficacité qui entravent l'action publique et donnent le sentiment d'une certaine impuissance de l'État comme des collectivités face aux problèmes qui submergent la Guyane, malgré les progrès accomplis ainsi que les efforts et l'engagement de tous, dont nous pouvons témoigner.

L'espoir repose dorénavant sur la capacité d'innovation des uns et des autres au service d'un avenir commun. Il appartient au Gouvernement de prendre les initiatives nécessaires après avoir réuni tous les partenaires du développement guyanais. Ce rapport et les propositions d'évolutions législatives qui pourront y faire suite constituent notre contribution à la préparation de cet avenir commun, dans une République française qui reste garante de l'unité du territoire guyanais.

## Les trois points clé du rapport d'information : pour une loi quinquennale de programmation et d'adaptation de l'action publique en Guyane

---

- 1 / Immigration irrégulière, trafic de stupéfiants et orpillage illégal : des défis majeurs en Guyane qui impliquent un renforcement des moyens d'action des forces de l'ordre
  
- 2 / Face à l'accroissement démographique de la Guyane, une nouvelle impulsion doit être donnée pour favoriser l'accès de la population aux services publics
  
- 3 / Un besoin d'adaptation des normes en Guyane qui devrait reposer sur un recours accru aux facultés ouvertes par l'article 73 de la Constitution

# 1/ Un territoire confronté à des défis sécuritaires spécifiques

- *Un fort développement de l'orpaillage illégal aux conséquences humaines, environnementales et économiques désastreuses*

Matériel d'orpaillage



Source : commission des lois du Sénat

La Guyane possède une forte tradition aurifère : les premiers gisements ont été découverts au XIXe siècle, initiant un premier essor de l'orpaillage.

- La grande majorité des exploitations d'or en Guyane est néanmoins aujourd'hui illégale : l'orpaillage illégal représenterait une production annuelle de 10 à 12 tonnes menée par 6 000 à 10 000 orpailleurs illégaux, alors que la production annuelle déclarée oscille entre 1 et 2 tonnes.

L'orpaillage illégal, outre le manque à gagner considérable qu'il engendre sur le plan économique et fiscal, a des conséquences graves :

- d'importantes répercussions écologiques (déforestation sauvage, pollution des sites, etc.) ;
- des troubles nombreux à la sécurité publique (vols de véhicules, aide au séjour irrégulier et proxénétisme sur les lieux d'extraction clandestins) ;
- des effets nuisibles en termes de santé publique (transmission de maladies infectieuses comme le paludisme, saturation des infrastructures de santé).

Berges du Maroni côté surinamais après le passage de barges d'orpaillage



Source : commission des lois du Sénat

La population guyanaise, qu'elle soit amérindienne, bushinenge ou créole, est directement impactée par le développement de l'orpaillage illégal. Les populations du fleuve craignent pour la durabilité de leur mode de vie.

- La lutte contre l'orpaillage illégal s'est donc fortement développée depuis vingt ans.

Son objectif est désormais de désorganiser les flux logistiques, en reconduisant systématiquement à la frontière les orpailleurs en situation irrégulière, et en saisissant ou détruisant les matériels nécessaires à l'exploitation aurifère illégale. Quand ces opérations sont suffisamment nombreuses, les coûts d'exploitation des sites d'orpaillage illégal s'envolent, réduisant d'autant la rentabilité de cette activité illicite.

Poste de contrôle fluvial sur l'Inini

L'opération Harpie structure la lutte contre l'orpaillage illégal autour de quatre volets : sécuritaire, diplomatique, économique et social. Elle permet un vaste contrôle de zone avec une surveillance des points clés de passage, ainsi que des patrouilles pour détruire le matériel utilisé sur les sites d'orpaillage et saisir l'or extrait. **Entre 150 et 250 agents sont engagés quotidiennement.** Leur action est indispensable dans la lutte contre l'orpaillage. Elle ne pourra toutefois être efficace que si elle est constante. Pour ce faire, il convient de renforcer tant les moyens humains pouvant être engagés que les voies d'action dont ils disposent.



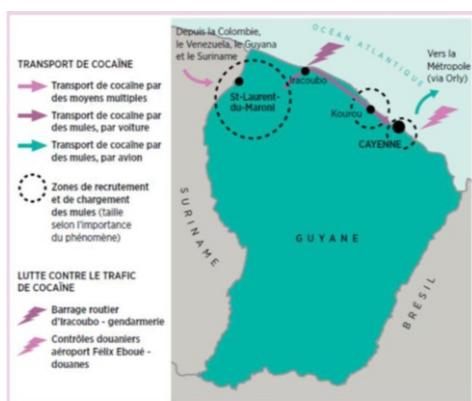
Source : commission des lois du Sénat

► **Les principales recommandations de la commission des lois pour renforcer la lutte contre l'orpaillage illégal**

- Former les forces de la lutte contre l'orpaillage illégal aux critères permettant de caractériser la complicité d'activités d'orpaillage illégal (objets transportés, liens avec des individus liés à l'orpaillage, proximité des sites d'orpaillage, etc.).
- Clarifier l'article L. 621-8-2 du code minier afin de préciser que la saisie par les agents de police judiciaire de tout bien, matériel ou installation lié à l'orpaillage illégal n'implique pas la présence effective d'un officier de police judiciaire au cours de l'opération.
- Sécuriser juridiquement la possibilité de procéder à des visites de véhicules, à l'inspection visuelle des bagages ou à leur fouille pour prévenir l'orpaillage illégal.

➤ **La Guyane, porte d'entrée de la drogue en Europe**

Le trafic de cocaïne en Guyane



Source : Agence Phare, La prévention du phénomène des mules en Guyane, 12 avril 2019

Les lieux de production de la cocaïne étant majoritairement situés en Amérique latine, la Guyane constitue une **zone de transit de la drogue vers l'Europe**.

Le trafic de cocaïne en provenance de Guyane s'est fortement développé depuis la fin des années 2000. Il est principalement aérien et peut être qualifié de « **trafic de fourmis** » : la plupart des saisies sont réalisées sur des personnes (« mules ») transportant les produits stupéfiants *in corpore* ou dans leurs bagages lors de vols commerciaux. Selon les autorités de l'État en Guyane, il y aurait **entre 20 et 30 « mules » sur chacun des vols commerciaux, et jusqu'à 50 mules les week-ends**.

**Le transport de cocaïne par l'intermédiaire des « mules » depuis la Guyane représenterait environ 15 % des importations de cocaïne dans l'Hexagone.**

Les trafiquants poursuivent une **stratégie de « saturation »** des forces de sécurité intérieure. La lutte contre le trafic de drogue s'est donc adaptée en conséquence, en particulier en se concentrant sur les « mules » transportant le plus de drogue. Ainsi, si en 2019, 379 « mules » ont été interpellées en Guyane, contre 577 l'année précédente, le volume des saisies a néanmoins augmenté, passant de 3,2 kg en moyenne par « mule », contre 2,1 kg en 2018. Les saisies de cocaïne ont représenté 1 072 kg en 2019, proche du chiffre de 2018 (1 024 kg).

Drogue saisie à l'aéroport Felix Eboué



Source : commission des lois du Sénat

Au-delà, et afin d'éviter l'atrophie de la chaîne répressive, il est parfois proposé de passer d'une logique de répression des passeurs de cocaïne à une **logique plus globale visant à mettre en place des obstacles au transport de marchandises**, afin de rendre le vol Cayenne-Paris moins attractif pour les trafiquants.

**En amont de l'arrivée à l'aéroport**, les services de l'État en Guyane notifient depuis février 2019 **des interdictions de vols à l'encontre de certains passagers** suspectés d'être des passeurs. Le 27 mars 2019, le Gouvernement a signé un **protocole de lutte contre le phénomène des « mules » en provenance de Guyane**. Sur place, ce protocole s'est traduit par un renforcement des contrôles routiers et au sein des aéroports de Cayenne et de Guyane.

Cette politique doit être renforcée afin de permettre **la mise en place d'une stratégie de contrôles systématiques**.

**La lutte contre le trafic de stupéfiants, pour être réellement efficace, ne peut néanmoins pas se limiter au volet répressif**. Il faut agir plus en amont, tant dans la lutte contre les réseaux que dans la prévention en direction des personnes susceptibles de servir de « mules ».

► ***Les principales recommandations de la commission des lois pour faire face à la massification du trafic de stupéfiants***

- Envisager la mise en place de procédures administratives et judiciaires adaptées à la massification du trafic de drogue en Guyane, par exemple par le développement du recours à des transactions douanières.
- Installer un scanner corporel à ondes millimétriques à l'aéroport Felix Eboué de Cayenne.

## ➤ *L'immigration irrégulière : près d'un quart de la population totale en Guyane*

La Guyane, seul territoire de l'Union européenne à disposer d'une frontière terrestre avec l'Amérique du Sud, est un **territoire très attractif pour les candidats à l'immigration**. L'afflux constant de populations étrangères, migrantes ou transfrontalières **déséquilibre le fonctionnement des services publics**.

Les services de l'État sont confrontés dans leur mission de lutte contre l'immigration irrégulière à **plusieurs défis spécifiques à la Guyane** : un territoire vaste et peu peuplé, sans infrastructure permettant un accès aisé à toutes les parties du territoire, et des frontières poreuses et difficilement contrôlables.

Face à cette situation, trois actions spécifiques sont menées en Guyane.

En premier lieu, pour réussir à appréhender les personnes en situation irrégulière, la police aux frontières travaille sur les **filières d'immigration et les filières d'exploitation**. **Les actions menées semblent porter leurs fruits** : en 2018, 15 filières d'immigration irrégulière ont été démantelées.

En deuxième lieu, la **lutte contre la fraude documentaire en matière d'état civil** constitue un volet fondamental de la lutte contre l'immigration irrégulière. La nationalité française d'un enfant, qu'il soit né en France ou non, dépend en effet principalement de la nationalité de ses parents. Une reconnaissance frauduleuse de la nationalité a des conséquences importantes, notamment quant à l'accès de l'ensemble de la famille aux prestations familiales.

En troisième lieu, la Guyane est exposée à une **forte pression en matière de demandes d'asile**, la grande majorité des demandes constituant cependant des demandes en opportunité. La demande d'asile a été multipliée par cinq entre 2014 et 2017, pour atteindre 5 227 demandes. Elle représente 82 % de la demande d'asile présentée dans les territoires ultramarins. Cette situation particulière a conduit à la mise en place d'une **procédure dérogatoire dans le traitement des demandes d'asile en Guyane** afin de réduire leur délai de traitement. La demande d'asile est ainsi en cours de diminution et s'est chiffrée à 2 500 demandes en 2018.

### Visite des membres de la commission des lois au centre de rétention administrative de Guyane



Source : commission des lois du Sénat

À plus long terme, **réduire l'immigration irrégulière en Guyane nécessite de réfléchir aux conditions d'acquisition de la nationalité française sur ce territoire**. L'accès à la nationalité constitue en effet, avec la qualité des soins prodigués, l'une des principales motivations de mères étrangères venant mettre au monde leur enfant en France. En 2016,

pour la première fois, le nombre d'enfants nés d'une mère étrangère en Guyane était supérieur au nombre d'enfants nés d'une mère française. Symboliquement très forte, l'adaptation des conditions d'acquisition de la nationalité française par l'introduction d'une condition de régularité du séjour des parents lors de la naissance de l'enfant sur le sol français – sur le modèle de ce qui existe à Mayotte – est une piste de réflexion dont il conviendra de vérifier si elle est de nature à répondre aux attentes des Guyanais.

► *Les principales recommandations de la commission des lois pour améliorer la gestion de l'immigration en Guyane*

- Créer un local de rétention administrative (LRA) à Saint-Laurent-du-Maroni.
- Renforcer la lutte contre la fraude documentaire, notamment en autorisant, en Guyane, une procédure particulière de vérification de l'authenticité des actes d'état civil étrangers par l'autorité judiciaire.
- Adapter les conditions d'acquisition de la nationalité française en Guyane en introduisant une condition de régularité du séjour des parents lors de la naissance de l'enfant sur le sol français.

## 2/ Face à l'accroissement démographique de la Guyane : faciliter l'accès de la population aux services publics

### ➤ Une démographie galopante

La Guyane est le deuxième département français en termes de croissance démographique, après Mayotte. La population guyanaise a été multipliée par presque cinq en 40 ans. L'accroissement démographique est essentiellement porté par la natalité, tandis que le solde migratoire est également légèrement positif. La croissance démographique est particulièrement forte dans l'Ouest du territoire et sur le Maroni.

Les acteurs locaux rencontrés en Guyane **lient l'explosion démographique, notamment dans l'Ouest, à l'accès aux prestations sociales**. Les emplois disponibles en Guyane sont dans leur grande majorité bien moins rémunérateurs que les aides sociales auxquelles peuvent prétendre de jeunes femmes décidant d'avoir de nombreux enfants. Cet état de fait a des effets pervers importants, dont le premier est une **désincitation à travailler**.

### ➤ Des infrastructures insuffisamment développées

La Guyane est enclavée et fracturée :

- enclavée au **niveau international**, car seules sept destinations sont desservies depuis l'aéroport de Cayenne ;

- enclavée et fracturée au **niveau du territoire guyanais** : couvrant 84 000 km<sup>2</sup>, la Guyane ne comprend que 500 kilomètres de route nationale et 8 communes sont accessibles uniquement en pirogue ou en avion.

Piste entre Maripasoula et Papaïchton



Source : commission des lois du Sénat

Le **besoin de nouveaux logements** en Guyane est estimé entre 4 400 et 5 200 chaque année, alors que le rythme annuel de construction ne dépasse pas 800 logements. Cette situation explique l'importance de l'**habitat informel**, comme à Saint-Laurent-du-Maroni par exemple, où il représente 60 % de l'habitat.

La **question du traitement des déchets** est prégnante sur l'ensemble du territoire guyanais. Ainsi, lors du déplacement de la délégation, début novembre 2019, une décharge brûlait depuis près d'un mois à Maripasoula, sans que le feu puisse être totalement éteint. Cette problématique n'est pas nouvelle : en 2012, l'ensemble des décharges du Maroni a dû fermer car aucune n'était aux normes. Il existe également de nombreuses décharges sauvages,

notamment sur la piste reliant Maripasoula et Papaïchton, et un grand nombre de voitures hors d'usage au bord des routes.

L'explosion démographique exige par ailleurs la **construction de nombreux groupes scolaires** dans les prochaines années, principalement dans l'Ouest guyanais à la charge des communes, pour le primaire, ou de la collectivité territoriale de Guyane, pour les collèges et les lycées. À Mana, trois groupes scolaires devront être construits dans les dix prochaines années. **À Saint-Laurent-du-Maroni, un groupe scolaire doit être construit tous les huit mois pour accueillir tous les élèves.**

**Pour répondre à ces défis, un effort d'ampleur de la part de l'ensemble des collectivités guyanaises est nécessaire, et un accompagnement de l'État indispensable.** De nouveaux mécanismes permettant d'assurer la proximité de l'action publique sur ces territoires peu denses pourraient également être inventés.

► *Les principales recommandations de la commission des lois pour favoriser le développement des infrastructures*

- Construire de nouvelles routes sur le territoire guyanais, prioritairement sur l'axe Saint-Laurent-du-Maroni – Maripasoula.
- Réaliser des aménagements spécifiques des réseaux (bornes fontaines ou compteurs d'électricité) sur les habitats informels pour répondre à l'explosion démographique.
- Renforcer l'appui en ingénierie des collectivités territoriales afin de favoriser les projets.

➤ *Un accès au droit et aux droits insuffisant*

Face à l'immensité du territoire, les collectivités territoriales ne sont pas les seules en difficulté. **L'État peine aussi à assurer l'accès de l'ensemble des citoyens guyanais au droit et aux droits, ainsi qu'aux services publics dont il a la responsabilité.**

**Des actions sont déjà menées.**

**En matière d'accès aux droits,** la préfecture de Guyane a mis en place depuis quelques années des « *pirogues administratives* », qui permettent aux services de l'État de se déplacer sur le territoire guyanais pour se rapprocher des administrés.

En matière juridictionnelle, des **audiences foraines** sont mises en place. Le tribunal administratif a organisé sa première audience foraine à Saint-Laurent-du-Maroni en décembre 2019, tandis que des audiences judiciaires foraines sont régulièrement tenues à Saint-Laurent-du-Maroni et à Maripasoula. Par ailleurs, un magistrat du tribunal judiciaire a la qualité de « *réfèrent pour les relations avec les autorités coutumières en matière culturelle et juridique* » afin de rapprocher les justiciables du droit et de la justice ordinaire, et de mieux comprendre les modes traditionnels de régulation sociale.

**Ces actions doivent être poursuivies et renforcées.**

► *Les principales recommandations de la commission des lois pour assurer la proximité de l'action publique*

- Permettre la création de communes déléguées sur le modèle de celles existant dans les communes nouvelles dans les communes couvrant un vaste territoire.
- Faciliter le recrutement local sur des emplois répondant exactement aux spécificités et besoins locaux.
- Systématiser l'institution de référents de l'accès aux droits dans les communes de l'intérieur.

### 3/ Adapter les normes en Guyane, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution

#### ➤ *La question du statut constitutionnel*

Alors que la collectivité territoriale de Guyane était tout juste installée, une crise sociale aigüe a éclaté en Guyane au printemps 2017.

Celle-ci, qui a conduit à la signature des Accords de Guyane le 21 avril 2017, a relancé les réflexions sur l'évolution institutionnelle du territoire.

La collectivité territoriale de Guyane a en effet lancé des États généraux au cours desquels **une partie des élus guyanais a exprimé son souhait d'un transfert à la collectivité de nouvelles compétences** sur des secteurs stratégiques, et d'un **renforcement des compétences dévolues à la collectivité** en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.



Galette de cassave en forme de Guyane

Source : commission des lois du Sénat

Sur cette base, **une commission dénommée « projet Guyane »** a élaboré un projet, présenté au congrès des élus le 14 janvier 2020, tendant à revoir l'organisation territoriale de la Guyane par la création de cinq districts et à transférer de nouvelles compétences aux collectivités guyanaises. Parallèlement, la **collectivité territoriale de Guyane** réfléchit elle aussi à une **adaptation des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et à de nouveaux transferts de compétences vers les collectivités guyanaises.**

**Même si changement de statut constitutionnel ne signifie pas nécessairement plus d'autonomie pour la collectivité**, le passage d'une collectivité de l'article 73 à l'article 74 de la Constitution revêt un **caractère symbolique fort**. Une transformation de la Guyane en collectivité régie par l'article 74 ne semble toutefois pas faire l'unanimité au sein de la communauté guyanaise. La population guyanaise a d'ailleurs, par un vote en 2010, déjà rejeté cette transformation.

Les facultés offertes par l'article 73 de la Constitution peuvent répondre au besoin d'adaptation des normes nationales en Guyane : les lois et règlements nationaux peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité. La délégation recommande ainsi **l'adoption d'une grande loi de programmation et d'adaptation de l'action publique en Guyane.**

► *Les principales recommandations de la commission des lois pour l'adoption d'une loi quinquennale de programmation et d'adaptation de l'action publique en Guyane*

- Procéder à un recensement exhaustif des blocages législatifs et réglementaires auxquels sont confrontés les acteurs publics et privés en Guyane, en vue d'adapter les lois et règlements aux spécificités du territoire dans le respect de la Constitution et des engagements européens de la France.
- Établir la programmation des moyens de fonctionnement et d'investissement nécessaires pour une mise à niveau de l'action de l'État et des collectivités territoriales en Guyane, en vue d'assurer au territoire les moyens et infrastructures nécessaires à son développement.
- Attribuer au préfet de Guyane un pouvoir spécifique de dérogation aux normes réglementaires nationales.

➤ *La prise en compte de l'identité culturelle : répondre à la question coutumière*

La spécificité de la Guyane tient d'abord à sa population, marquée par une **forte diversité et une constante mobilité des communautés frontalières**. La diversité de la société guyanaise constitue à l'évidence une richesse, mais l'hétérogénéité socio-culturelle comporte des risques de tensions inter-ethniques. La reconnaissance et le respect de chacun, dans ses spécificités, sont donc fondamentaux.

**Les communautés amérindiennes et bushinenges, présentes sur 45 % du territoire de la Guyane, ont conservé une forme d'organisation traditionnelle et coutumière** aux côtés de l'administration et des collectivités mises en place par la République.

Les autorités coutumières et traditionnelles sont chargées de représenter le village, qui ne doit pas être confondu avec la commune, et leur rôle peut s'articuler avec celui du maire. Le **grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges (GCCPAB)**, organe

consultatif, sert de **relais** aux attentes des populations traditionnelles et coutumières auprès des acteurs institutionnels.

Pour autant, **la place de l'institution coutumière en Guyane doit être mieux reconnue**, par une meilleure association à la prise de décision des collectivités territoriales de Guyane.

Il importe également que les acteurs publics prennent en considération les spécificités de ces populations, quitte à parfois inventer des dispositifs juridiques innovants. C'est le cas en matière de foncier, où les processus existants pour concilier la notion de terre d'usage

Préparation du terrain pour une culture traditionnelle à Papaïchton



Source : commission des lois du Sénat

collectif avec le droit de la République pourraient être réactualisés, en matière d'exploitation des ressources de l'Amazonie, et dans le domaine frontalier.

► *Les principales recommandations de la commission des lois pour mieux prendre en compte l'identité culturelle des populations composant la société guyanaise*

- Renforcer l'adéquation des moyens du grand conseil coutumier à ses missions.
- Repenser la notion de zone de droits d'usage collectifs (ZDUC) pour favoriser le développement économique des populations amérindiennes et bushinenges habitant sur ces territoires.
- Faire bénéficier les habitants du fleuve Maroni d'une « *carte d'identité frontalière* » favorisant leur passage entre la Guyane et le Suriname.

## 52 propositions

# Pour une loi quinquennale de programmation et d'adaptation de l'action publique en Guyane

### PREMIÈRE PARTIE – RÉPONDRE AUX DÉFIS SÉCURITAIRES

#### *Adapter les moyens de la justice et de l'administration pénitentiaire pour faire face à la délinquance*

##### **1. Renforcer les moyens à la disposition de la justice :**

- augmenter les postes de magistrat afin que l'institution judiciaire puisse suivre l'augmentation des constatations et assurer l'accès au droit de l'ensemble de la population guyanaise;

- pour renforcer l'attractivité de l'institution, mettre en place des avantages en nature, lisser les primes sur l'ensemble de la période des fonctions, et permettre la perception de l'indemnité de sujétion pour les fonctionnaires et magistrats en provenance de Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy ou de Mayotte, lorsque cette précédente résidence administrative n'a pas déjà donné lieu au versement de ladite indemnité ;

- pour, à terme, assurer la présence de magistrats connaissant le territoire et ses spécificités, favoriser le recrutement local par des dispositifs permettant d'attirer, de former et de recruter les jeunes Guyanais pour exercer des fonctions au service de la justice.

**2. Renforcer, en lien avec le monde associatif et la collectivité territoriale de Guyane, les propositions d'activités et de formations au sein du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly.**

#### *Accroître la coopération internationale des forces de sécurité*

**3. Transformer le centre de coopération policière de Saint-Georges de l'Oyapock en centre de coopération policière et douanière.**

**4. Créer un centre de coopération policière et douanière à Saint-Laurent-du-Maroni, en lien avec les autorités surinamaises.**

### *Renforcer la lutte contre l'orpaillage illégal*

5. Accroître les catégories de personnes habilitées à constater des infractions en matière d'orpaillage illégal, en veillant cependant à assurer leur sécurité. Pour ce faire, augmenter notamment le champ d'intervention des inspecteurs de l'environnement.
6. **Former les forces de la lutte contre l'orpaillage illégal aux critères permettant de caractériser la complicité d'activités d'orpaillage illégal.**
7. Permettre la saisie des bijoux réalisés par les orpailleurs à partir de l'or natif extrait illégalement.
8. **Clarifier l'article L. 621-8-2 du code minier afin de préciser que la saisie par les agents de police judiciaire de tout bien, matériel ou installation lié à l'orpaillage illégal n'implique pas la présence effective d'un officier de police judiciaire au cours de l'opération.**
9. **Sécuriser juridiquement la possibilité de procéder à des visites de véhicules, à l'inspection visuelle des bagages ou à leur fouille pour prévenir l'orpaillage illégal.**
10. Donner la possibilité au juge de prononcer une peine complémentaire d'interdiction du territoire national en cas d'exploitation de mine sans titre en bande organisée ou s'accompagnant d'atteintes graves à l'environnement.
11. Engager le Brésil à appliquer l'accord signé en 2008 et relancer les négociations en matière de coopération pénale.
12. Négocier un accord entre la France et le Suriname dans le domaine de la lutte contre l'orpaillage.
13. Proposer au Suriname d'engager des négociations en vue de définir un statut de fleuve international au Maroni.

### *Mieux lutter contre le trafic de stupéfiants*

14. Adapter la campagne nationale de prévention contre le trafic de drogue aux réalités guyanaises, en la ciblant sur les risques de sanction pénale et les risques sanitaires que peuvent courir les personnes transportant clandestinement des produits stupéfiants, qualifiées de « mules ».
15. **Envisager la mise en place de procédures administratives et judiciaires adaptées à la massification du trafic de drogue en Guyane, par exemple par le développement du recours à des transactions douanières.**
16. Installer un scanner corporel à ondes millimétriques à l'aéroport Felix Eboué de Cayenne.

*Améliorer la gestion de l'immigration irrégulière*

**17. Améliorer les contrôles sur le fleuve Maroni par :**

- la construction d'un pont à Saint-Laurent-du-Maroni ;
- l'augmentation du nombre de points de passage officiels de la frontière entre la France et le Suriname ;
- le renforcement des contrôles fluviaux, notamment par la création de brigades de gardes-fleuve.

**18. Créer un local de rétention administrative (LRA) à Saint-Laurent-du-Maroni.**

**19. Attribuer un avion aux services de l'État en Guyane qui serait utilisé par la police aux frontières pour réaliser des éloignements lointains.**

**20. Renforcer la lutte contre la fraude documentaire en :**

- rétablissant au niveau législatif les possibilités de vérification des actes d'état civil étrangers en cas de doute de l'administration ;
- autorisant, en Guyane, une procédure particulière de vérification de l'authenticité des actes d'état civil étrangers par l'autorité judiciaire.

**21. Autoriser le juge pénal à se prononcer, lors des condamnations pénales pour fraude documentaire, sur les conséquences de cette fraude en matière civile.**

**22. Pérenniser l'expérimentation en cours pour accélérer le traitement des demandes d'asile en Guyane.**

**23. Adapter les conditions d'acquisition de la nationalité française en Guyane en introduisant une condition de régularité du séjour des parents lors de la naissance de l'enfant sur le sol français.**

**DEUXIÈME PARTIE - RÉPONDRE AUX ASPIRATIONS DE LA POPULATION GUYANAISE, DANS LE RESPECT DES PARTICULARITÉS DU TERRITOIRE**

*Adapter les normes applicables en Guyane*

**24. Établir la programmation des moyens de fonctionnement et d'investissement nécessaires pour une mise à niveau de l'action de l'État et des collectivités territoriales en Guyane, en vue d'assurer au territoire les moyens et infrastructures nécessaires à son développement.**

**25. Procéder à un recensement exhaustif des blocages législatifs et réglementaires auxquels sont confrontés les acteurs publics et privés en Guyane, en vue d'adapter les lois et règlements aux spécificités du territoire dans le respect de la Constitution et des engagements européens de la France.**

**26. Demander une meilleure prise en considération des spécificités des régions ultrapériphériques dans le droit européen pour permettre les adaptations nécessaires aux contraintes locales.**

**27. Préciser les domaines dans lesquels la collectivité territoriale de Guyane pourrait, le cas échéant, se voir transférer des compétences supplémentaires.**

**28. Attribuer au préfet de Guyane un pouvoir de dérogation aux normes réglementaires nationales.**

*Mieux prendre en compte l'identité culturelle des populations composant la société guyanaise*

**29. Faciliter l'acquisition de la nationalité française par les Hmongs présents depuis quarante ans sur le territoire.**

**30. Pour mieux concilier apprentissage du français et reconnaissance des langues locales à l'école :**

- favoriser l'immersion linguistique en français dès la classe de maternelle ;
- recruter des intervenants en langue maternelle (ILM) pour les écoles situées à l'intérieur du territoire guyanais ;
- renforcer la mise en place d'écoles bilingues dès le primaire.

**31. Associer les autorités coutumières à la prise de décision publique dans les communes.**

**32. Faciliter les déplacements des chefs coutumiers dans l'exercice de leur mission.**

**33. Renforcer l'adéquation des moyens du grand conseil coutumier à ses missions.**

**34. Engager une réflexion en vue de renforcer le poids des avis du grand conseil coutumier.**

**35. Inclure des représentants des communautés amérindiennes et bushinenges dans les organes décisionnaires des établissements publics en charge de décisions ayant un impact sur leurs modes de vie.**

36. Établir un cadastre couvrant l'ensemble du territoire guyanais.
37. Créer un établissement foncier en Guyane, en charge de procéder aux attributions foncières au profit des collectivités locales et des populations amérindiennes et bushinenges.
- 38. Repenser la notion de zone de droits d'usage collectifs (ZDUC) pour favoriser le développement économique des populations amérindiennes et bushinenges habitant sur ces territoires.**
39. Engager un dialogue avec les autorités traditionnelles et coutumières en Guyane pour recenser les règles de droit coutumier.
- 40. Faire bénéficier les habitants du fleuve Maroni d'une « carte d'identité frontalière » favorisant leur passage entre la Guyane et le Suriname.**
41. Engager une discussion avec le Suriname pour mettre en place des outils de coopération décentralisée entre les deux États.

*Développer l'accès de la population aux services publics*

- 42. Construire de nouvelles routes sur le territoire guyanais, prioritairement sur l'axe Saint-Laurent-du-Maroni - Maripasoula.**
43. Légaliser et réguler l'activité des taxis marrons guyanais.
44. Faciliter la construction de logements sociaux adaptés aux réalités locales.
45. Réaliser des aménagements spécifiques des réseaux sur les habitats informels pour répondre à l'explosion démographique.
46. Faire évoluer les conditions d'octroi des subventions publiques pour faciliter la construction de groupes scolaires.
- 47. Faciliter le recrutement local sur des emplois répondant exactement aux spécificités et besoins locaux.**
48. Renforcer l'appui en ingénierie des collectivités territoriales afin de favoriser les projets.

*Assurer la proximité de l'action publique*

**49. Permettre la création de communes déléguées sur le modèle de celles existant dans les communes nouvelles dans les communes couvrant un vaste territoire.**

50. Permettre le remboursement des frais de déplacement des élus locaux et des agents publics au sein d'une même commune couvrant un vaste territoire.

51. Construire un collège dans le Haut-Maroni.

**52. Systématiser l'institution de référents de l'accès aux droits dans les communes de l'intérieur.**