LE DÉFENSEUR DES DROITS
Le droit en action
defenseurdesdroits.fr

MAYOTTE

SITUATION SUR LES DROITS ET LA PROTECTION DES ENFANTS
Mission du Défenseur des droits – septembre 2015



Rapport rédigé par la Préfète Yvette MATHIEU
Conseillère du Gouvernement, chargée de mission auprès du Défenseur des droits.

SITUATION DE LA PROTECTION ET DES DROITS DES ENFANTS

MISSION DU DÉFENSEUR DES DROITS À MAYOTTE

Préfète **Yvette MATHIEU,** conseillère du Gouvernement, chargée de mission auprès du Défenseur des droits.

Geneviève AVENARD, Défenseure des enfants

Nathalie LEQUEUX, coordonnatrice pôle Défense des enfants
Didier LEFEVRE, conseiller territorial Réunion/Mayotte
Souniati BAMANA, déléguée du Défenseur des droits à Mayotte



SOMMAIRE

AVANT PROPOS 5

Le cadre d'intervention de la mission du Défenseur des droits à Mayotte 6

TITRE I Un essor visible mais paradoxalement un cadre de vie fragile 8

1 Une première approche positive 8

1.1 Des investissements et une modernisation en route 8
1.2 Un chemin tracé vers l'égalité 9
1.3 Une nouvelle gouvernance pour agir de concert 9

2 Un cadre de vie fragile, source de précarité 10

2.1 Un équilibre social dégradé 10
2.2 Un vivre ensemble sous tension 11

2.2.1 Un état d'esprit ambigu 11
2.2.2 La défaillance parentale ou la famille évincée 12
2.2.3 Des collectivités territoriales en difficulté 13

TITRE II Les droits fondamentaux et la protection de l'enfant, évolution des pratiques 15

1 Les mineurs isolés, de nouveaux comportements 15

1.1 L'impact des conditions d'immigration clandestine 15
1.2 Le besoin de clarification des notions d'isolement et de danger 16
1.3 Le rattachement de l'enfant à un adulte apparenté ou à une tierce personne 17
1.4 Les enfants demandeurs d'asile 19

2 La place déterminante du Conseil départemental de Mayotte 20

2.1 La protection de l'enfance, compétence de plein exercice du Conseil départemental 20
2.2 L'organisation actuelle des services de protection de l'enfance 20
2.3 Une nouvelle politique en faveur des enfants, recours aux avis 21

3 Le droit à la Santé, le droit à l'éducation, une application restrictive 24

3.1 L'accès aux soins empêché 24

3.1.1 Un contexte spécifique 24
3.1.2 Le CHM armature du dispositif de soins, sous contraintes 25
3.1.3 L'égalité d'accès aux soins pour les enfants, en question 27

3.2 Les atteintes au principe de l'égalité d'accès à l'éducation 30

3.2.1 De fortes contraintes 30
3.2.2 Des freins à la scolarisation 31
3.2.3 L'apport des initiatives locales 33

TITRE III Des mécanismes administratifs et juridique à évaluer 34

1 Le sujet récurrent de la défaillance des administrations 34

1.1 Les interdits administratifs, facteur d'instabilité permanente 34
1.2 Une adaptation des organisations 34

2 Un état civil à fiabiliser d'urgence 35

3 La sécurité juridique dans l'exercice professionnel 36

3.1 La bataille des chiffres 36
3.2 Le turn-over de l'encadrement 37
3.3 L'Incertitude juridique 37

4 Les garanties d'éligibilité des projets aux fonds européens 38

CONCLUSION GÉNÉRALE 40

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS 42

ANNEXES 47
- n°1 Programme des rendez-vous et visites 48
- n°2 Suites aux recommandations du Défenseur des droits du 19 avril 2013 50
- n°3 Document directeur « Mayotte 2025 » 59

AVANT PROPOS

Les mineurs en danger à Mayotte

Observer Mayotte aujourd'hui, c'est constater le paradoxe d'une lente résorption du phénomène exceptionnel de mineurs isolés qui contraste avec la rapidité de son développement social et économique.

L'île assurément en mouvement subit un contexte international qui lui est défavorable depuis la partition toujours contestée de l'Archipel des Comores et une départementalisation qui a accru son attractivité, sur fond de vagues migratoires irrégulières.

L'une des conséquences marquante de la clandestinité est l'ampleur du nombre de mineurs isolés dans cette petite île française. Ce phénomène massif a favorisé une mobilisation sociale croissante sur l'île. Cette dynamique sociale s'appuie sur le développement de Mayotte et sur la modernisation de ses équipements publics, engagée par l'État. Elle révèle avec acuité des "trous noirs" de grande précarité et de pauvreté qui, au-delà des prises de conscience avérées, nécessiteront plus de temps pour être résorbés.

Une gouvernance rénovée des politiques publiques et la montée en puissance progressive des moyens de l'État jouent pleinement une fonction de levier pour cheminer vers le droit commun et l'égalité sociale.

Mais, sortir rapidement du drame des enfants en danger passe par une prise en compte de la réalité sociale dans un contexte de grandes difficultés budgétaires des collectivités locales. La mise en œuvre de dispositifs dérogatoires et le plus souvent adossés aux traditions familiales offrirait une voie à la fois humaine et immédiatement opérationnelle.

Au quotidien, des administrations fortement sollicitées, des acteurs associatifs engagés au-delà des cadres juridiques, le surinvestissement des professionnels en charge viennent amoindrir les écarts et compenser, en quelque sorte, le manque d'une ingénierie sociale robuste.

L'île, coupée politiquement de son environnement géographique proche, vit une déstabilisation culturelle qui désarçonne les diverses composantes de sa population. Face aux mutations en cours et pour garantir l'essor du développement économique de Mayotte, la prise en considération des dimensions pédagogique et culturelle serait un gage d'apaisement du climat social et constituerait un vecteur adapté de construction d'une indispensable cohésion sociale.

Concomitamment, il convient de penser l'ouverture de Mayotte à un environnement géographique régional plus large afin de dépasser les débats sclérosants de la relation avec ses îles sœurs et ainsi contribuer d'une certaine façon à la régulation des flux migratoires.



Yvette MATHIEU

Le cadre d'intervention de la mission du Défenseur des droits à Mayotte

Dès sa prise de fonction, en mars 2011, le Défenseur des droits a été sensibilisé aux difficultés de toute nature rencontrées par Mayotte, le plus jeune département français et la très forte pression migratoire que subit ce territoire.

L'immigration clandestine impacte notamment les enfants. Soucieux que ce département puisse faire accéder ses habitants aux droits républicains et à l'égalité, s'agissant en particulier des droits fondamentaux des enfants, le Défenseur des droits privilégie, à Mayotte, **la question enfance**, en vertu des compétences qui lui sont dévolues[1]. À la suite d'une première mission d'observation sur la protection des droits des enfants effectuée en décembre 2012[2], des recommandations visant à apporter des solutions urgentes pour protéger les droits des enfants sur le territoire de Mayotte ont été consignées dans la décision n° MDE/2013-87 en date du 19 avril 2013.

Cette décision, présentée au Président de la République, a été largement notifiée aux membres du Gouvernement, aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale ainsi qu'aux Parlementaires de Mayotte et au Président du Conseil départemental.

Depuis, le Défenseur des droits a multiplié ses interventions, lors de la présentation de son rapport d'activité annuel aux Parlementaires, en exerçant une veille sur les débats et l'actualité locale, en participant à des groupes de travail interministériels et en traitant des réclamations lui parvenant. Plusieurs interviews du Défenseur des droits ont permis de communiquer sur Mayotte, en premier lieu, pour une mobilisation des pouvoirs publics en vue de l'obtention de financements européens[3] en faveur des mineurs isolés.

L'état des lieux des recommandations du Défenseur des droits est annexé au présent rapport.

Le 24 juin 2015, le Défenseur des droits recevait Soibahadine IBRAHIM RAMADANI, nouveau Président du Conseil départemental et les Parlementaires de Mayotte afin de prendre connaissance des orientations du Conseil départemental. Jusqu'à présent, cette collectivité territoriale n'avait assuré que très partiellement sa compétence d'aide sociale à l'enfance telle qu'elle résulte de la loi du 5 mars 2007.

---

[1] Article 4 de la Loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 et décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits.

Convention Internationale des Droits de l'Enfant, signée le 20 novembre 1989 à l'ONU puis ratifiée par la loi n° 90-548 du 2 juillet 1990. La CIDE est contraignante pour les états signataires et consacre le statut de l'enfant dans le droit international. De façon globale, la CIDE reconnaît l'universalité des droits qu'elle prévoit à tous les enfants. Dans ses 54 articles, elle consacre les droits civils, politiques des enfants, les droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies veille à l'application de la convention par les États, en se référant à 4 principes fondamentaux : la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la vie, à la survie et au développement ainsi qu'au respect de l'opinion de l'enfant sur les questions qui l'intéressent.

[2] Rapport sur la protection des droits des enfants, effectuée en décembre 2012, par Yvette Mathieu, préfète, chargée de mission auprès du Défenseur des droits : Site wwwdéfenseurdesdroits.fr

[3] Depuis janvier 2014, MAYOTTE dispose du statut de Région ultrapériphérique marine. À ce titre, les fonds européens pour assurer son développement s'élèvent pour la période 2014/2020 à environ 350 millions d'euros.

Aux termes de cet entretien, Jacques TOUBON, Défenseur des droits a souhaité qu'une délégation se rende, à nouveau, à Mayotte. La mission s'est déroulée du 13 au 18 septembre 2015.

Conduite par son adjointe, Geneviève AVENARD, Défenseure des enfants, la mission entendait prioritairement rencontrer les élus du Conseil départemental et les cadres administratifs en charge des services de protection de l'enfance. Les rendez-vous et les visites de terrain devaient permettre également de mesurer l'effectivité des recommandations de sa décision n° MDE/2013-87 et des suites données aux interventions de l'institution.

Enfin, ce déplacement était aussi l'occasion de conforter le réseau territorial du Défenseur des droits qui comporte désormais trois délégués[4], appuyés dans l'exercice de leurs tâches par le conseiller technique territorial Réunion/Mayotte. Ces personnes contribuent par la tenue de permanences, leur investissement et leur disponibilité, à la remontée des informations qui sont utilement exploitées par les services centraux du Défenseur des droits.

Par ailleurs, la Défenseure des enfants a rencontré les jeunes ambassadeurs auprès des enfants (JADE), en service civique, qui, pour la troisième année consécutive, vont effectuer leur mission attribuée par le Défenseur des droits, de promotion des droits de l'enfant à Mayotte. [5]

Le présent rapport a été établi en tenant compte de la réalité locale, sans sous-estimer les spécificités particulières auxquelles doit faire face ce département et les difficultés entourant l'accueil de mineurs au regard de la maîtrise des flux migratoires.

- La première partie évoque le développement de Mayotte et en corollaire, les enjeux de sa cohésion sociale: **Un essor visible mais paradoxalement un cadre de vie fragile (titre 1).**

- La seconde partie s'attache en particulier à l'application des droits des enfants en tentant d'apprécier à leur juste mesure les nouvelles volontés politiques qui se dégagent et les avancées: **Les droits fondamentaux et la protection de l'enfant, évolution des pratiques (titre II).**

- La troisième partie met en lumière certaines difficultés d'ordre juridique et administratif qui forcent à demeurer réaliste: **Les mécanismes administratifs et juridiques à évaluer (titre III).**

La conclusion générale du rapport souligne **trois points de vigilance**: les accords bilatéraux avec l'Union des Comores, la planification de l'action et le risque de comportements déviants d'une jeunesse désœuvrée.

[4] Les délégués du Défenseur des droits : Souniati BAMANA, Stéphane BAYIG, Fatima MOHAMED

[5] 900 enfants ont été ainsi sensibilisés aux droits durant l'année scolaire 2014/2015.

TITRE I Un essor visible mais paradoxalement un cadre de vie fragile

1 Une première approche positive

1.1 Des investissements et une modernisation en route

Sur le plan économique, Mayotte dispose d'atouts. L'île peut miser pour son avenir sur son aéroport modernisé, son port maritime, son tourisme vert, son patrimoine naturel (double barrière de corail : le lagon de 1550 km²).

L'État a pris en charge le développement de l'île. Sans que l'énumération soit exhaustive, il a investi dans les constructions scolaires (20 collèges et lycées), le centre hospitalier de Mamoudzou et sa maternité, les équipements publics, le logement, les réseaux routiers et électrique. Très récemment, viennent d'entrer en fonction, le nouveau centre de rétention administrative sur Petite Terre et le centre de détention à Majicavo. Le vieil hangar qui servait d'aéroport a laissé sa place, en 2014, à une nouvelle aérogare. Ces travaux ont été vecteurs d'emplois sur l'île, 60% ont été assurés par des entreprises locales.

L'essentiel des grands équipements sont concentrés sur la ville chef-lieu de Mamoudzou. Le projet est d'organiser sur cette commune un véritable campus scolaire de 15 ha, comprenant le lycée professionnel polyvalent, abritant les sections hôtelières, les deux collèges, les écoles primaires et dès 2017, un lycée de 1356 élèves à côté du futur lycée des métiers de la restauration et du tourisme. Sur cet espace, la réalisation d'une cuisine centrale constituera un levier pour la filière agricole. Un internat de réussite éducative trouvera aussi sa place dans ce projet urbain d'envergure. Sur Petite Terre est envisagée la construction d'un nouvel hôpital.

Les moyens financiers consacrés par l'État sont en augmentation de 14% par rapport à 2009.[6]

Cet effort se poursuit grâce aux fonds européens liés à la RUPéisation de Mayotte et devrait bénéficier à la croissance du port maritime, à l'amélioration de la liaison fluviale Mamoudzou et Petite Terre, aux transports urbains et interurbains, aux équipements sociaux...

Les crédits européens se montent à environ 350 M€, pour les années 2014/2020. Une clause de revoyure permettra, si toutes les conditions sont remplies, d'accéder à une deuxième vague de crédits. Sur la même durée, une grande part des sommes allouées au titre du contrat de plan État/Région (378M€) serviront à honorer la contrepartie publique aux fonds européens.

[6] Dossier de Presse, visite du Président de la République à Mayotte, août 2014 (38 mesures annoncées).

1.2 Un chemin tracé vers l'égalité

De petite superficie, 376 km² et avec une densité de 570 habitants au km², Mayotte à 95% musulmane, qui participe de l'Archipel des Comores dans l'océan indien, est "un morceau de France à 8000 km".

Mayotte connaît un calendrier juridique inédit de la départementalisation.

Les années 1976, 2001, 2011, 2014 constituent des étapes historiques et rapprochées qui ont permis à Mayotte un ancrage dans la République Française et l'Union européenne. Collectivité territoriale de la République Française, le 24 décembre 1976, après referendum, collectivité départementale en juillet 2001, 101ème département le 31 mars 2011[7] suite à un accord sur l'avenir signé le 2 juillet 2000, Mayotte est aussi devenue une région ultrapériphérique marine de l'Union Européenne, le 1er janvier 2014.

En corollaire, un effort considérable a été demandé aux mahorais pour accéder au droit commun de la République. Récemment, l'établissement d'un plan cadastral alors que la terre se transmet de mère en fille, entraîne une nouvelle adaptation culturelle.

Les mahorais, qui se sont beaucoup engagés pour être français et se conformer aux lois et valeurs de la République, restent très vigilants à ce que les écarts avec le droit commun national se résorbent vite.

Le rapprochement avec le droit commun national suit des rythmes différents selon les secteurs. L'alignement devrait s'échelonner sur une période de 20 à 25 ans. Ainsi, dans un avenir proche, 2017/2018, seront appliquées des prestations sociales inexistantes (personnes handicapées) ou seront alignées sur le montant métropolitain les allocations spéciales pour les personnes âgées. Il s'agira aussi de faire converger des minima sociaux vers les montants nationaux, tel que le RSA, après un bilan dressé à l'échéance 2020, au regard des équilibres du territoire. Le rythme d'augmentation des allocations familiales sera accéléré pour atteindre en 2021, les montants nationaux. En faisant converger les barèmes, les allocations logements devraient être alignées avec celles en vigueur dans les DOM.

1.3 Une nouvelle gouvernance pour agir de concert

Dans son rapport sur la protection des droits des enfants à Mayotte, le Défenseur des droits avait suggéré de définir un modèle de gouvernance adapté, piloté par la puissance publique, pour s'entendre sur les priorités et les moyens dédiés.

Le schéma stratégique Mayotte 2025[8] trace les priorités de l'action publique pour le développement du territoire pour les 10 ans à venir. La plupart des interpellations du Défenseur des droits concernant les enfants y sont intégrées : augmentation des places d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile, développement des structures éducatives d'encadrement et de prise en charge des mineurs en situation d'isolement, aide à la parentalité, lancement de la CMUc...

[7] Lois organiques du 3 août 2009 et 7 décembre 2010

[8] Mayotte 2025, document cadre, présenté par l'État et co-signé par les parlementaires de Mayotte et le président du Conseil départemental

L'implication de l'État dans une gouvernance dérogatoire et transitoire visant à parachever la départementalisation et bâtir l'avenir de Mayotte est d'autant plus nécessaire qu'elle s'inscrit dans un contexte national de contrainte budgétaire. Le schéma directeur de développement Mayotte 2025, les crédits d'État et les fonds européens adossés devraient donc accélérer le processus de modernisation, conférant assurément une physionomie contemporaine à Mayotte.

Cette gouvernance, pilotée par l'État, associe toutes les autorités responsables : élus, secteurs socio-économique, associatif, société civile. Pour rendre visible les avancées de ce plan, les signataires seront destinataires d'un bilan semestriel et en parallèle, une information publique pour les habitants devrait être assurée.

Concomitamment a été lancé par la Ministre des Outre-mer un plan en faveur de la jeunesse. Comportant 110 mesures, il vient étayer les orientations contenues dans Mayotte 2025 relatives à la réussite éducative, l'emploi, la formation, l'autonomie des jeunes, l'insertion professionnelle et sociale et la lutte contre la délinquance.

2 Un cadre de vie fragile, source de précarité

2.1 Un équilibre social dégradé

Les étapes de la mise en œuvre de la départementalisation ont été considérées comme un facteur de développement. Or, une immigration clandestine persistante, une explosion démographique et une insuffisance de politique sociale sont venus bouleverser l'ordre des choses.

Mayotte compte une population de 220 313 habitants au 1er janvier 2014 et enregistre un taux annuel de croissance de 2,7% contre 0,6 % en métropole sur les cinq dernières années. La moitié de la population est âgée de moins de 17,5 ans et 60% de moins de 25 ans. I/4 de la population vit sous le seuil de pauvreté, 1/3 des actifs n'a pas de travail, 80% ont un niveau inférieur ou égal à la 6ème, 25% de la population est exclue de toute protection sociale. 40 % des adultes ne s'expriment qu'en Shimaoré ou Shibushi. 60000 étrangers en situation irrégulière vivent sur ce territoire.

Mayotte voit la sociologie de sa population s'inverser avec 40,7% de population étrangère qui réside sur son sol. Ils sont, soit nés à l'étranger (les deux tiers), soit nés sur l'île mais de parents étrangers (un tiers). 96 % d'entre eux sont Comoriens et les 4 % restant sont majoritairement des Malgaches.

Pour comprendre Mayotte, on ne peut l'extraire de son bassin régional. Force est de constater que l'héritage de l'Histoire de Mayotte détermine la réalité d'aujourd'hui. Mayotte est marquée par son contexte géopolitique. Mayotte est devenue française et les trois autres îles de l'Archipel des Comores constituent un État indépendant, l'Union des Comores. Cette partition continue d'engendrer des tensions géopolitiques entre l'État comorien et l'État français, interférant directement sur le développement de Mayotte.

Une grande part des problèmes actuels trouvent leur source dans cette conflictualité avec les îles voisines. L'équilibre social de Mayotte est ainsi interdépendant du développement des pays voisins de l'Océan Indien, qui affichent un produit intérieur brut par habitant nettement inférieur à leur île sœur.

La départementalisation a accru l'attractivité de Mayotte et, en corollaire, des flux constants de migrants s'organisent pour des raisons diverses économiques, sanitaires et familiales. La mise en place d'allocations sociales renforce l'attractivité de la nationalité française.

Comoriens mais aussi Malgaches, Congolais, Rwandais, Burundais tentent tous les jours de se rendre à Mayotte au péril de leur vie, car c'est en embarcation de fortune (kwassa-kwassa) que cette immigration s'opère.

Les flux migratoires sont d'autant plus complexes à surveiller à Mayotte en raison de son insularité. Les trafics s'adaptent aux dispositifs de police et de gendarmerie et au calendrier annuel.

L'immigration clandestine a généré une véritable économie parallèle et des formes diverses de corruptions. Ainsi, on assiste à des arrivées de kwassa d'enfants lors des rentrées scolaires. Plus édifiants encore, sont les kwassa dit "ambulatoires".

Aujourd'hui, à Mayotte, l'immigration clandestine mouvante fait place à une immigration organisée et durablement installée.

2.2 Un vivre ensemble sous tension

2.2.1 Un état d'esprit ambigu

Mayotte vit des adaptations, paradoxalement progressives et rapides, vers le droit commun dans un contexte de fortes tensions entourant l'accueil de mineurs. Même si l'économie de l'île se développe peu à peu avec l'augmentation du niveau de vie (+7% par an en moyenne) celui-ci reste bien en deçà du niveau de vie métropolitain ou réunionnais. De plus, les disparités de niveaux de vie selon la nationalité ou l'origine des personnes sont très marquées.

L'île reste mal entretenue. Plus de 40 % de l'ensemble du parc de logement a été recensé comme habitat précaire. Près de 25 % de la population n'a pas accès à l'eau potable.

Les bangas (abris très sommaires de personnes tant en situation régulière qu'irrégulière, souvent construits en zone à fort risque naturel) sont en plus grand nombre, surtout à Mamoudzou, ville chef-lieu (51000 habitants) qui concentre presque tous les maux liés à l'immigration clandestine. Il faut sans nul doute tenir compte de cet effet "miroir grossissant". Pour autant, dans les communes extérieures, les habitats de type banga sont aussi plus visibles. S'ajoutent les PPF, les petits perdus en forêt.
À la périphérie du centre-ville, les habitations sont imbriquées; au milieu des bangas, s'érigent de grandes maisons mahoraises. Certains propriétaires fournissent à partir de leur maison de l'eau potable et de l'électricité, en toute illégalité et sans norme de sécurité (environ 80 € par mois).

Les files d'attente sont interminables devant les bâtiments publics. La présence d'enfants est particulièrement dense aux abords des collèges et lycées, pour la plupart concentrés sur la commune de Mamoudzou. On compte plus de 89 000 élèves.

Se côtoient dans une grande promiscuité, des jeunes aux abords des écoles, des bouénis[9] et des clandestins sur le bord des chemins qui vendent à la sauvette des produits agricoles servant de collation aux jeunes élèves.
Les liens tissés de longue date entre les îles sœurs et en parallèle, la défiance à l'égard des « cousins comoriens » nourrissent une ambivalence entretenue.

Les mahorais qui affichent un refus exacerbé de l'immigration illégale y contribuent pourtant en créant un appel d'air par un « travail clandestin » offert aux comoriens qui représente une main d'œuvre bon marché. Dans une certaine mesure, la circulation familiale comorienne est favorisée de différentes façons, par les liens de cousinage qui subsistent.

Toutefois, aujourd'hui, l'opinion mahoraise bascule. Les écoles et le centre hospitalier de Mamoudzou sont les lieux où la tension est la plus exacerbée. On y dénonce une sur occupation au profit de clandestins. Dans le domaine culturel, toutes les formes d'expression évoquent la séparation de Mayotte avec les Comores, "la barrière étanche du visa instauré, il y a 20 ans".[10]

Dès lors on peut soupçonner des « hypocrisies » subtiles qui minent le terrain comme si on s'appliquait subtilement à déconstruire ce qui se construit. Toute défaillance est prétexte à ne pas bouger. En réponse aux incertitudes juridiques et budgétaires, des contournements de textes et règlements s'opèrent, par exemple, les refus d'inscription scolaire, les demandes exorbitantes de pièces administratives, de RIB ou les accueils discriminants.

2.2.2 La défaillance parentale ou la famille évincée

Alors même que la société mahoraise est structurée autour de villages et fondée sur des solidarités familiales naturelles, sans y prendre garde, la famille semble évincée de ses prérogatives.

La famille connaît des fractures du fait du maintien du père dans le pays d'origine. L'espérance de vie en couple est en baisse, la séparation des couples est en hausse de 22%. À tort on a plaqué la notion de famille monoparentale qui crée des perturbations dans une société où la femme est traditionnellement au cœur de l'organisation sociale. L'enfant est la victime des différends conjugaux.

Entre deux cultures, deux civilisations, la rupture avec le mode de vie autour de cellules familiales élargies a été brutale et le décalage entre parents et enfants se creuse. Notre modèle de société consumériste a vite conquis les familles de Mayotte, notamment les enfants. Les parents dépassés laissent leurs adolescents en mal de modernité s'emparer de la rue.

La délinquance juvénile se développe. Les mineurs sont responsables d'environ 2/3 des cambriolages, la délinquance n'est pas prioritairement le fait de mineurs étrangers.

Les modes de délinquance évoluent:
- caillassage des véhicules de police, des bus scolaires;
- règlement clanique à la sortie des établissements scolaires;

[9] Bouénis : appellation en shimaoré des femmes mahoraises

[10] Extrait du rapport de mission sur le cadrage de la politique culturelle de Mayotte (Médiapart, 28/10/2015)

- leaders venant de la communauté comorienne de Marseille, ce sont les mêmes qui font monter les chiffres de l'absentéisme en classe (observation d'un proviseur) ;
- cambriolage en journée en présence des locataires ; vol à l'arraché;
- prostitution des jeunes mineures.

Un couple d'enseignant s'est fait molester et leur maison cambrioler, le premier jour de la rentrée scolaire 2015.

À Mayotte, il n'existe que très peu de dispositifs en dehors de l'enfermement. Le centre de détention ne comporte qu'un nombre limité et constant de mineurs, une douzaine pour des faits lourds (violence sexuelle).

Dans ce contexte, les enjeux seraient de réhabiliter les parents dans leurs fonctions éducatives et de leur redonner confiance.

L'union départementale des associations familiales (UDAF), nouvellement installée sur Mayotte, regroupe environ 1000 familles. Cette association va permettre d'enclencher des dispositifs d'aide à la parentalité et de médiation sociale.

Les Cadis, 17 agents du Conseil départemental, considérés comme des autorités morales et religieuses, dessaisis des procédures judiciaires depuis la suppression de la justice cadiale, sont affectés à des missions de médiation sociale. Une formation universitaire leur a été dispensée. Le Préfet e Mayotte s'appuie sur ce réseau.

Le vice-rectorat mène une expérience **d'école de la famille**: les parents accompagnent les enfants pendant les études du soir, les surveillent et reçoivent en contrepartie des cours de français. Le projet est évolutif : surveillance des repas, conseil de médiation comme référent de quartier et en contrepartie cours de français, sport et soutien scolaire aux enfants.

191 contrats aidés participent à la sécurité aux abords des écoles. Ce dispositif **médiateur** porté par l'État est en cours d'évaluation. Sa reconduction dépendra en grande partie des crédits budgétaires pouvant y être consacrés.

Une sorte de langueur règne. Un repli sur soi et la peur de l'étranger s'installent insidieusement. L'intégration de Mayotte dans le droit commun de la République et la réorganisation des institutions publiques rendent nécessaire le dépassement des modes de fonctionnements très prégnants dans la culture mahoraise et demandent d'accompagner fortement la population. Cet équilibre subtil se révèle être un exercice difficile. La transition à Mayotte est une situation exceptionnelle qui mérite à tout point de vue un accompagnement et des moyens spécifiques transitoires.

2.2.3 Des collectivités territoriales en difficulté

L'immigration clandestine massive déstructure peu à peu la société mahoraise déjà en proie aux impatiences sociales, dépendante de l'extrême fragilité des finances des collectivités territoriales. La Chambre Régionale des Comptes a rendu de nombreux rapports attestant du déficit budgétaire structurel et chronique du Conseil départemental, collectivité unique. Par ricochet, les collectivités

locales le sont également et les associations peinent à être financées. Les dernières conclusions de la Chambre Régionale des Comptes ne sont pas encore publiées mais tout laisse à penser que le déficit budgétaire du Conseil départemental s'est fortement alourdi.

Les maires sont inquiets, leurs communes sont endettées. Ils subissent une pression journalière de leurs concitoyens à la quête permanente d'une égalité totale avec la métropole. Les équipes municipales sont démunies. Les compétences professionnelles justifiant d'une quelconque spécialité et les ingénieries font défaut.

La baisse des dotations annoncées pour les collectivités territoriales de France les inquiètent. En 2014, les 17 communes ont dû instaurer les impôts locaux et voter les taux. Les produits de ces impôts, souvent mal évalués, ont été revisités de façon drastique et souvent au détriment des métropolitains solvables déjà déclarés fiscalement et qui se voient augmenter de plus de 300% leur taxe d'habitation. Par ailleurs, la finalisation du plan cadastral se heurte à des obstacles qui en retardent considérablement l'achèvement.

TITRE II Les droits fondamentaux et la protection de l'enfant, évolution des pratiques

1 Les mineurs isolés, de nouveaux comportements

1.1 L'impact des conditions d'immigration clandestine

La politique publique d'immigration et des nouveaux comportements parentaux créent de l'isolement.

Le flux migratoire est continu. Si, en 2014, on comptabilisait 19900 reconduites, ce chiffre sera probablement dépassé fin 2015.[11] L'afflux d'enfants en kwassa kwassa est plus important, environ 4580 enfants [12]qui ont fait l'aller/retour en 2014.

6532 enfants nés à l'étranger de parents étrangers résident à Mayotte[13], dont 350 mineurs sans adultes à haut risque, évoluant seuls ou avec d'autres mineurs, exposés à tous les dangers, en errance totale, soit une augmentation de 3% depuis 2014 et 1300 mineurs avec des adultes apparentés ou non, eux-mêmes en grande précarité, à haut risque à court terme.[14]

L'élément déclenchant de l'isolement est davantage le maintien à l'étranger d'un ou des deux parents, effet conjugué et simultané des reconduites maritimes et terrestres. On note les difficultés des mères à revenir près de leurs enfants, 20,4% des femmes restent à l'étranger (2 fois plus, depuis 2013). Les analyses du sociologue David GUYOT mettent en avant une plus importante sédentarisation des parents dans leur pays d'origine et une immigration d'enfants en augmentation. Après l'absence durable du père, on assisterait à l'absence durable de la mère.

Il est rappelé que l'isolement des mineurs reste pour une part importante imputable au non déclaration par les parents d'enfants à charge, restés sur le territoire dans l'espoir d'un retour rapide. Ainsi, sur 1867 personnes rencontrées par l'association TAMA, lors des entretiens au CRA, 1118 personnes ont déclaré avoir des enfants sur le territoire de Mayotte.

L'article 9 du décret n°2014-527 du 23 mai 2014 dispose que les étrangers présents au CRA à Mayotte bénéficient des conditions d'accueil, d'information, d'aide à l'exercice des droits, de soutien moral et psychologique et, le cas échéant, d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ. Tama et Solidarité Mayotte assurent ces missions au sein du nouveau CRA.

---

[11] + De 20 000 reconduites à rapprocher des 30 000 dans le reste de la France métropolitaine et ultramarine.

[12] Estimation de la police de l'air et des frontières(PAF).

[13] INSEE 2012.

[14] David GUYOT, sociologue, contribution à l'Observatoire des mineurs isolés, août 2015.

Jusqu'à présent, TAMA, habilitée à se rendre au CRA, exerçait une triple action :

- préserver l'unité de la famille à Mayotte comme dans l'Union des Comores ;
- évaluer et garantir le maintien sur le territoire des parents en situation de faire valoir leurs droits ;
- prévenir « l'abandon » de mineurs sans représentant légal sur le territoire.

Le travail entrepris est très instructif. Ce sont 600 mineurs par an qui ont ainsi été suivis par Tama. L'association a constaté une évolution qui n'est pas sans conséquence sur les enfants: 40% des mamans essayent de rejoindre Mayotte au lieu de 60%, il y a 2 ans. Tama soupçonne une forme d'abandon. Les très jeunes filles font des enfants "sans amour," juste un alibi pour l'espoir d'un nouveau statut plus favorable (propos associatif).

En complément, Tama en partenariat avec une ONG comorienne, MAEECHA, accompagne les familles dans leur projet de rapprochement familial vers Mayotte et Anjouan. Dans ce cadre, les travailleurs sociaux veillent au respect des droits sociaux, médicaux et éducatifs des mineurs réunifiés, préviennent et sensibilisent sur les dangers de la traversée en kwassa kwassa et de l'isolement.

Ce projet expérimental fait l'objet d'une demande d'un subventionnement européen. L'action gagnera en efficacité dès lors qu'elle pourra être menée dans un cadre juridique. L'antenne de l'Office Français de l'Immigration (OFI), nouvellement installée à Mayotte, aidera à sécuriser les procédures. L'adoption d'un protocole d'accord entre les deux États, France et Comores, en facilitera le développement.

Enfin, l'Observatoire de l'immigration[15] de Mayotte évaluera l'impact des politiques de régulation des flux migratoires et les conditions d'immigration dans le département. Il devra tenir compte des dispositions de l'article 3-1 de Convention Internationale des Droits de l'Enfant *« dans toutes les décisions qui concernent les enfants qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».*

1.2 Le besoin de clarification des notions d'isolement et de danger

Pour progresser dans les modalités de prise en charge des enfants, il semble nécessaire de trouver un point de convergence.

Les associations estiment qu'une appréciation partagée sur « qu'appelle-t-on un enfant en danger à Mayotte ? « l''isolement est-il un marqueur structurant du danger ? » aiderait à plus de pragmatisme dans l'élaboration de solutions concrètes et réalistes. Les solidarités villageoises et familiales au sens large ne permettent pas de considérer tous les enfants dans la rue en situation de danger.

Elles font le constat, qu'à Mayotte, l'application stricto sensu de loi du 5 mars 2007 sur l'organisation de la protection de l'enfance, c'est "tout simplement impossible". L'arsenal législatif, réglementaire français sur l'enfant en danger ne s'adapte pas au contexte mahorais Autrement dit, "la protection de l'enfance doit garder ses principes et ses valeurs mais sa mise en œuvre doit être adaptée" (Apprentis d' Auteuil).

[15] Décret 2015-1016 du 18 août 2015

Le Défenseur des droits avait recommandé dans sa décision n° MDE-2013-87 que soit organisée l'installation d'une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs. Cette instance aurait pu être le lieu d'échanges pour améliorer le repérage des enfants, assurer la qualité des évaluations de situation de danger ou de risque de danger (errance, abandon, précarité, malnutrition, prostitution...), s'accorder sur les manières d'opérer, sur les mesures éducatives à développer, leur portage et les moyens juridiques et financiers conformes avec la réalité locale.

L'Observatoire des mineurs isolés semble pouvoir devenir cette instance. Les études préalables, qui ont constitué la base de sa réflexion, contiendraient globalement la réponse aux d'interrogations. Depuis son lancement[16], l'OMI a alimenté un corpus de données sur les mineurs isolés à Mayotte, sur la base des données fournies par l'ASE, l'INSEE et le CRA. Afin d'être en mesure d'élaborer une méthodologie de recueil d'informations, cet observatoire a procédé à un éclairage sur les variations de sémantique autour de la notion de mineurs isolés, intégrant la position des opérateurs exerçant à Mayotte. Une typologie spécifique pour les enfants à Mayotte a été retenue. La définition de l'OFPRA a été jugée comme la plus adaptée à la situation de Mayotte *« sont considérés comme mineurs isolés les personnes âgées de moins de 18 ans qui, n'étant accompagnées ni de leur père ni de leur mère ne relèvent par ailleurs de la responsabilité d'aucun adulte dûment mandaté pour les représenter ».*

Trois degrés de l'isolement ont été interprétés comme autant de degrés de risque pour les mineurs sans représentants légaux :

- Les mineurs avec adulte apparenté: on peut interpréter cette situation comme un indicateur du capital social des mineurs et leurs familles conférant aux mineurs concernés une garantie de protection supérieure aux autres situations.
- Les mineurs avec adulte non apparenté: l'absence de lien de parenté n'est pas nécessairement un facteur de risque mais souvent la prise en charge improvisée par des adultes non apparentés reste précaire et à court terme.
- Les mineurs sans adulte: mineurs seuls ou avec d'autres mineurs. Cette situation est sans conteste celle qui expose le plus les mineurs concernés à un risque, voire un danger immédiat.

Il n'en demeure pas moins qu'un travail partenarial avec tous les acteurs de terrain et l'ensemble du secteur associatif est recherché. L'écriture d'une chaîne cohérente de protection de l'enfance à l'échelle du territoire ne peut se réaliser qu'au travers d'un travail partenarial fort et affirmé.

1.3 Le rattachement de l'enfant à un adulte apparenté ou à une tierce personne

La Défenseure des enfants a pu comparer les installations du centre de rétention administrative avec le nouvel établissement qui vient d'entrer en fonction. 7 ans après la programmation de cet équipement, on ne peut qu'être satisfait de disposer d'une structure en tout point conforme à la législation et offrant enfin toutes les garanties de dignité.

[16] Arrêté préfectoral n°2010/968/SPDCSJ, en date du 21 octobre 2010, portant création d'un observatoire des mineurs isolés à Mayotte.

Toutefois, il conviendrait en parallèle de mener une réflexion sur le discernement à adopter dans le traitement de situations jugées délicates que peuvent rencontrer les fonctionnaires en charge des placements en centre de rétention administrative.

En effet, il a été signalé à plusieurs reprises la situation de mineurs arrivant sur le sol de Mayotte pour rejoindre leurs parents, rattachés fictivement à un tiers, éloignés sans examen approfondi de leur situation et sans avoir pu exercer de recours effectif contre la mesure d'éloignement. Pour l'association Cimade**,** ce serait 5500 enfants éloignés en 2014, soit 67% de + qu'il y a deux ans.

À titre d'illustration, quelque saisines emblématiques instruites par le Défenseur des droits :

- saisine d'une réclamation relative à la mesure d'éloignement en date du 14 novembre 2013, exécutée le même jour, de deux enfants, âgés de 3 et 5 ans. Ils auraient été rattachés à un adulte qui a déclaré les accompagner ;

- situation d'une enfant de 7 ans placée au CRA, puis éloignée ; sa mère est venue la réclamer au CRA mais faute d'enregistrement d'un nom de famille, l'enfant a été renvoyé dans une autre ville de Madagascar que celle dont elle était originaire; cet enfant était venu à Mayotte à la suite du décès de son père, 30 novembre 2013 ;

- un enfant de 14 ans interpellé et éloigné vers les Comores, la police et l'administration ayant considéré qu'il était majeur, bien que sa mère ait apporté les pièces justificatives. Arrivé avec sa mère en 2011 à Mayotte, il s'est vu accorder une protection au titre du droit d'asile, le 25 janvier 2014; le Tribunal Administratif de Mayotte, le 30 janvier 2014, a reconnu l'existence d'atteintes graves au Droit et a demandé au Préfet de solliciter le Consulat de France aux Comores afin que celui-ci délivre dès que possible une autorisation pour le retour de l'enfant ; sa maman a fait appel afin que ce retour soit programmé dans les plus brefs délais, compte tenu du danger encouru par son fils, isolé de fait ;

- un enfant de 9 ans placé en rétention administrative puis reconduit en étant rattaché à un adulte sans lien légal[17] ; suite aux arguments du Défenseur des droits, une décision du juge des référés du Conseil d'État en date du 9 janvier 2015 encadre les conditions de placement en rétention ;

- tout récemment, le cas d'une fillette, Marie, 3 ans. Elle faisait partie de la trentaine de passagers transportés par kwassa qui a chaviré au large de Petite Terre, le 27 septembre dernier. Trois corps d'enfants ont été retrouvés sur une petite plage et un quatrième le lendemain de cette tragédie. Les 7 survivants ont fait l'objet d'une procédure d'éloignement du territoire français (OQTF) sans apparemment aucune exception au fonctionnement habituel. Marie, une rescapée, a été séparée de sa mère évacuée vers les urgences de l'hôpital de Dzaoudzi et dont on est sans nouvelles depuis. La petite Marie aurait été rattachée à une tierce personne présente dans le centre de rétention pour les besoins de la mesure administrative d'OQTF, malgré les démarches ont cours auprès du Parquet et des services sociaux de l'ASE. Finalement Marie a été maintenue au CRA jusqu'au 1er octobre, date à laquelle elle a été remise

[17] MDE msp/2015-02 du 6 janvier 2015

à sa tante en situation régulière qui lui aurait rendu visite tous les jours. Une instruction est en cours.

La probabilité de situation d'isolement durable s'accentue donc et les nouveaux enfants arrivés n'ont que très peu d'espoir de sortir de l'isolement de leurs parents ou famille.

L'isolement étant durable, des solidarités familiales se sont développées et les mineurs isolés sont souvent auprès d'adultes apparentés. Le recours à l'entourage familial est de plus en plus objectivé. On parle maintenant de familles dites « recueillantes ». L'hébergement temporaire chez un voisin qui était la règle décline face à la durabilité dans les faits de l'accueil de l'enfant.

Dans ce cadre, la délégation d'autorité parentale (700/an, 1700 demandes en attente) n'est pas sans poser question tant cette autorisation juridique est utile pour l'attribution des prestations CAF, pour les écoles, avec en corollaire, le risque d'exploitation de mineurs et de fraudes de prestations.

La difficulté de s'assurer de l'identité claire de l'adulte dit de rattachement et le lien avec l'enfant est souvent dénoncée (bien que les associations soulignent que les mères ne laisseraient pas leurs enfants sans un adulte connu au départ des Comores).

Le droit français actuellement en vigueur ne prévoit pas de recours suspensif contre les mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers dépourvus de droit au séjour à Mayotte. Or, si la recommandation du Défenseur des droits tendant à mettre en place le délai d'un jour n'a pas été retenue à l'égard des étrangers éloignés depuis l'Outre-mer, elle l'a été, en revanche, à l'égard des seuls mineurs.

Pour ces raisons, le Défenseur des droits n'a de cesse de dénoncer les pratiques trop faciles tendant à rattacher fictivement les enfants à des tiers dépourvus de tout lien légal avec eux. Un mineur seul et étranger sans représentant légal, sans proche est considéré comme un enfant en danger et relève du dispositif de protection de l'enfance. La jouissance des droits énoncés dans la convention internationale des droits de l'enfant est accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants.

1.4 Les enfants demandeurs d'asile

Le système dérogatoire du droit d'asile de Mayotte, l'impossibilité de travailler pendant 9 mois placent les demandeurs d'asile en grande précarité. On compte 134 mineurs dont seulement 12 pris en charge par l'ASE, 30 mineurs isolés dont un de 4 ans (moyenne d'âge 13 ans). 9 Syriens ont gagné Mayotte.

Après un hébergement provisoire d'une durée maximale de 2 mois, ces demandeurs d'asile ont recours aux constructions illicites. En condition de survie, force est de constater que la prostitution devient un moyen de subsistance. Ce constat illustre l'effet des dérogations au mécanisme protecteur du droit d'asile qui perdurent en outre-mer, la plupart fondées sur la nécessité de lutter contre une immigration jugée massive.

Si les conditions nécessaires pour obtenir le statut de réfugié en vertu de la convention de 1951 ne sont pas remplies, l'enfant non accompagné ou séparé doit pouvoir bénéficier de toutes les formes disponibles de protection complémentaire à l'aune de ses besoins de protection, ce qui implique

l'ensemble du dispositif de protection de l'enfance et le droit à l'éducation. Le Gouvernement devra, d'ailleurs, justifier auprès du Comité des droits de l'enfant de l'ONU des évolutions et améliorations prévues par le droit.

Enfin, ces demandeurs d'asile sont assimilés à l'immigration clandestine économique et sociale en provenance des Comores. Cette souffrance vient s'ajouter à celle du parcours d'exil.

Le Ministre de l'Intérieur en réponse à une demande écrite du Défenseur des droits avait pris certains engagements pour améliorer, dans ce cadre juridique, la situation spécifique à Mayotte. Solidarité Mayotte qui accompagne ce public est en attente de l'augmentation de son offre d'hébergement d'urgence et de conventions financières pluriannuelles.

2 La place déterminante du Conseil départemental de Mayotte

2.1 La protection de l'enfance, compétence de plein exercice du Conseil départemental

Face aux difficultés financières récurrentes rencontrées par le Conseil départemental pour lesquelles la Chambre Régionale des Comptes de Mayotte avait confié le règlement du budget au Préfet de Mayotte[18], le Conseil départemental s'était montré réticent à développer une politique de protection de l'enfance, en application de la loi du 5 mars 2007, notamment à l'égard des mineurs isolés étrangers[19].

Le Défenseur des droits avait alors suggéré que l'État se ressaisisse, même provisoirement de la compétence d'aide sociale à l'enfance. Une réflexion menée au sein d'un groupe technique interministériel avait privilégié un mécanisme d'accompagnement conventionnel du Conseil départemental adossé à une compensation financière de l'obligation faite au Département de Mayotte depuis, 2008, de mettre en œuvre les dispositifs de protection de l'enfance. Dans le cadre de la Loi de finances 2015, il serait question d'apporter une réponse à cette proposition.

2.2 L'organisation actuelle des services de protection de l'enfance

Le Défenseur des droits constate à Mayotte des mineurs en errance qui ne parviennent pas à être pris en charge et à bénéficier de mesures de protection. Les défaillances du service départemental de l'aide sociale à l'enfance, l'insuffisance de moyens alloués, les réticences à l'égard des mineurs isolés étrangers en sont les principales raisons.

Le constat est unanime sur les carences majeures du service d'aide sociale à l'enfance. Le schéma directeur de l'enfance et de la famille (2010-2015) du Conseil départemental de Mayotte envisageait plusieurs axes d'intervention dans le domaine de la protection de l'enfance et de la lutte contre les exclusions. Aucune des actions envisagées n'a été mise en œuvre, faute de moyens humains et financiers suffisants.

[18] Rapports d'observations définitives sur la gestion de la collectivité départementale de la Chambre Régionale des Comptes de Mayotte.

[19] Article L112-3, L 226-3 du code de l'action sociale et des familles, ordonnances n° 2005-871 du 28 juillet 2005, n° 2008-859 du 28 août 2008 et l'ordonnance n°2012-785 du 31 mai 2012

Si, en accord avec les obligations de la loi du 5 mars 2007, a été créée une cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes (cellule « Bass » maltraitance), dont les effectifs mériteraient d'être reconsidérés face à l'ampleur de la tâche, il n'y a ni foyer départemental de l'enfance, ni structure d'accueil spécialisée, privée ou publique de type MECS (Maison d'Enfants à Caractère Social).

La direction d'aide sociale à l'enfance (ASE) est constituée d'un service d'AEMO, d'un service d'adoption et d'un service de placement familial. Ce dernier, avec plus de 7 enfants par assistante familiale (au nombre de 77) est complétement saturé. Les 77 familles d'accueil ne peuvent répondre à la demande alors qu'elles constituent le seul mode de prise en charge des mineurs en difficulté à Mayotte. Ces familles d'accueil, gérées davantage comme un moyen de paix sociale, manquent assurément de professionnalisme.

Le service d'AEMO ne dispose pas des moyens pour effectuer des visites à domicile (VAD) et exercer les 300 mesures éducatives qui lui ont été confiées. Le suivi des enfants placés n'est que très partiellement assuré. L'enfant est vite perdu de vue, les fratries sont séparées. Pire, des viols sont signalés au sein des familles d'accueil.

La Juge aux Affaires Familiales et la Juge des Enfants déplorent l'absence de solutions diversifiées à apporter aux jeunes et le manque crucial d'un lieu d'accueil d'urgence permettant d'évaluer la juste mesure à prendre pour le mineur.

Enfin, le climat professionnel dégradé n'est pas propice à s'impliquer dans les missions. Une crise interne au sein du service ASE et avec la direction, dont certains éléments ont été portés devant la justice, partage les fonctionnaires en responsabilité.

2.3 Une nouvelle politique en faveur des enfants, recours aux avis

En juin dernier, le nouveau Président du Conseil départemental Soibahadine IBRAHIM RAMADANI a fait part au Défenseur des droits de sa volonté de réorganiser sa direction d'aide sociale à l'enfance et de prendre toutes les mesures en application de la loi du 5 mars 2007, dans ses trois volets: prévention, alerte des risques de danger et diversification et amélioration des modes d'intervention. À cette occasion, il a remis une note prospective rédigée en août 2014[20], présentant différentes hypothèses.

Globalement, il faut comprendre que c'est le volume des crédits budgétaires que l'État consentira qui conditionnera le choix de la solution à retenir parmi les pistes proposées, sachant que le département privilégie l'augmentation des familles d'accueil.

Pour atteindre son objectif de réorganisation, le Président du Conseil départemental a sollicité une mission d'inspection et de conseil[21]. Le Défenseur des droits a appuyé cette démarche.

[20] Compte rendu d'activité des services de l'ASE, 2014

[21] Lettre de mission du 1er juin 2015 du ministère des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

Afin d'apporter une contribution à cette étude et en réponse au Président du Conseil départemental, les avis suivants ont d'ores et déjà été portés à sa connaissance :

- Les mineurs isolés étrangers doivent être considérés comme des enfants bénéficiant à ce titre de la protection prévue par les dispositions nationales et internationales applicables à cette population particulièrement vulnérable, avant d'être appréhendés comme étant de nationalité étrangère. On ne peut opposer un enfant à un autre (décision du Défenseur des droits n° MDE/2012-179 du 21 décembre 2012).

- Quel que soit le type de prise en charge retenu pour un mineur, doivent être garantis une supervision régulière et un accompagnement par des professionnels afin de veiller à la santé physique et psycho-sociale de l'enfant, à sa protection contre la violence domestique ou l'exploitation et à son accès à des moyens et possibilités d'éducation et de formation.

- un projet pour l'enfant doit être consigné conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles[22]. La décision du Défenseur des droits n°MDE-2015-103 du 24 avril 2015 en rappelle la teneur.

- Le placement et la fin des placements doivent être organisés uniquement dans l'intérêt des enfants et des fratries.

- La formation des familles d'accueil et leur mise en réseau doivent être la première des priorités.

- La cellule de recueil des informations préoccupantes, pivot de la mission de protection de l'enfance doit pouvoir disposer des moyens nécessaires à son activité.

- Chaque enfant confié à un tiers digne de confiance, sous le contrôle du juge des enfants, doit bénéficier d'une mesure d'aide éducative à domicile (AED).

- Les associations qui mènent des actions de protection de l'enfance doivent exercer dans un cadre légal d'habilitation, ce qui permettrait de financer des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert, déléguées au secteur associatif.

- Les soutiens accordés doivent être transparents : les associations reçues par la Défenseure des enfants souhaitent que les projets au bénéfice des enfants en difficulté, dont elles peuvent être à l'initiative, emportent l'adhésion de tous et soient assurés de leur faisabilité Une partie de la population observe avec une certaine défiance les associations dont les dotations perçues servent aux enfants comoriens.

- L'évaluation d'un mineur préalable à son entrée dans le dispositif de protection de l'enfance fait défaut et génère pour l'enfant des risques supplémentaires. La création d'un lieu de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation où le jeune, repéré comme étant isolé trouve la solution la plus adaptée à sa situation doit pouvoir être rapidement étudiée. Dans le cadre de la

[22] Article L223-1 modifié par la loi n°2007-293 du 5 mars 2007

proposition de loi sur la protection de l'enfant, un amendement[23] vient d'être adopté en seconde lecture. Il devrait permettre à Mayotte de bénéficier du soutien de l'État au titre des procédures d'évaluation de danger et d'isolement des mineurs.

- Une structure d'hébergement à destination des enfants abandonnés sans responsable légal et en situation d'extrême danger est un projet déposé par le Conseil départemental dans le cadre des fonds européens. Le Défenseur des droits avait pour sa part préconisé des unités d'accueil de petite taille, en milieu diffus.

- Aller au-devant des enfants en errance est primordial. Le travail d'approche de ces enfants en grand danger, habités par la peur, doit se poursuivre. Aussi il est conseillé d'apporter une attention particulière au dossier prévention spécialisée (maraude, repérage, diagnostic, accueil de jour d'urgence) déposé par les associations Apprenti Auteuil/Agepac et Croix Rouge dans le cadre d'un appel à projets consacrant des fonds européens.

La problématique des mineurs isolés et de la protection de l'enfance doit s'aborder d'une manière différente à Mayotte que sur le reste du territoire national, qu'il soit métropolitain ou ultramarin.

Un contexte géopolitique spécifique, une structure sociale et familiale singulière avec des figures parentales multiples imposent des approches originales[24] et attentives quant à l'intégration de ces dispositifs dans le tissu social mahorais. La mise en place d'une petite unité d'accueil d'urgence, le fait de privilégier les actions en milieu ouvert ou le placement en famille d'accueil sont autant de garanties de réussite.

Le département est en attente des avis des IGAS, de la Cour des comptes sur le processus de départementalisation, du Défenseur des droits, étant entendu que le Président du conseil départemental a garanti, lors de son entretien avec la Défenseure des enfants, que le budget 2016 engloberait les crédits nécessaires au bon fonctionnement de l'ASE.

Le projet de mandature en cours d'écriture conditionnera les champs des possibles pour le Président du Conseil départemental dans sa liberté de mener sa politique volontariste à l'égard des enfants. Même si cette volonté exprimée a largement été médiatisée, elle appelle l'exigence de preuves.

Sans modification apparente de l'organisation des services, il est à craindre que la situation perdure.

---

[23] Proposition de Loi « Protection de l'enfant », amendement n°22 quater présenté par MM les sénateurs Mohamed SOILIHI et SUEUR, 13 octobre 2015.

[24] À titre d'exemple, la PJJ propose un transfert provisoire des mesures AEMO. Ce service déconcentré de l'État formerait ensuite toutes les familles d'accueil et les éducateurs en charge du suivi des enfants. Dans ce cadre les éducateurs du département seraient mis à sa disposition.

Elle suggère également des villages d'enfants type "village d'enfants SOS" gérés par des Bounies, assistées de deux travailleurs sociaux et exerçant dans des maisons existantes (à rénover sur les fonds Feder) ; cela donnerait du travail aux Bouénis, ce dispositif se fondrait dans le paysage et l'ensemble correspondrait à une prise en charge traditionnelle ; le coût journalier ne serait pas excessif puisqu'il correspondrait, peu ou prou, à celui d'une famille d'accueil.

Sans attendre les actes fondateurs du Conseil départemental, le Défenseur des droits continue son action à travers le traitement des réclamations portées à sa connaissance. Une dizaine de signalements de jeunes enfants placés en famille pour lesquels des allégations de mauvais traitement ont été transmis sont ainsi en attente de réponses étayées.

Récemment, le Défenseur des droits s'est saisi d'office [25] sur le cas d'une fillette de 4 ans qui aurait été abusé sexuellement par un adolescent de 17 ans alors qu'ils étaient tous les deux confiés à une assistante familiale.

3 Le droit à la Santé, le droit à l'éducation, une application restrictive

3.1 L'accès aux soins empêché

3.1.1 Un contexte spécifique

Les départements et les collectivités d'outre-mer présentent des risques sanitaires particuliers. La Cour des comptes, dans son rapport sur la santé dans les Outre-mer, en juin 2014, rappelle le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que la Nation *« garantit à tous notamment à l'enfant, à la mère, la protection de la santé ».* À ce titre, l'État doit assurer cette égalité de droit de chacun dans le domaine de la santé, où qu'il vive en métropole ou en outre-mer.

Bien que Mayotte ait vu son statut juridique évoluer en département français, le 31 mars 2011, les dispositions applicables en termes de protection sociale y sont encore spécifiques. L'exclusion d'une grande partie de la population demeure un sujet de préoccupation.

Le Défenseur des droits dans sa décision MDE/2013-87 du 19 avril 2013 avait recommandé d'adopter des mesures d'urgence en matière d'accès aux soins et de supprimer toute restriction, notamment administrative, à l'accès aux soins des enfants de Mayotte, quelle que soit leur origine ou situation administrative.

24 rapports de l'IGAS ont été produits en 28 ans[26] et ont abordé sous des approches différentes la problématique santé à Mayotte où le système de santé reste encore sous calibré.

Les caractéristiques de l'habitat et les contraintes environnementales pèsent sur les questions de santé. La précarité économique et sociale aggrave la vulnérabilité des habitants de Mayotte. Les risques sanitaires sont amplifiés : taux de mortalité infantile supérieur à l'hexagone, retard vaccinale, dénutrition, engorgement des structures de soins. 16 000 enfants scolarisés dans le second degré et 50 800 élèves du premier degré ne déjeunent pas, ils "collationnent".

Le poids de l'immigration irrégulière influe sur l'offre de soins. La population clandestine représente 42% des séjours en hospitalisation et 49% des soins externes.

[25] MDE 2015-253, le 7 octobre 2015

[26] Annexe n°26, rapport de la Cour des comptes sur la santé dans les outre-mer, juin 2014

À Mayotte, la dépense de santé par habitant n'est que de 829 €.

L'offre de soins est assurée principalement par le centre hospitalier de Mayotte (CHM) avec ses 5 maternités et ses dispensaires et par la protection maternelle et infantile (PMI). L'offre libérale n'étant pas développée à Mayotte, les soins de premier recours sont assurés par le réseau des dispensaires et la PMI. Toutefois, les textes en vigueur ne leur permettent pas l'exercice de consultations (généralistes et spécialistes).

La PMI avec ses 22 centres joue un rôle important en matière de santé publique, davantage que dans n'importe quel département de l'hexagone. Son activité ne cesse d'augmenter. Les grossesses sont de plus en plus précoces, la surmortalité infantile persiste.

3.1.2 Le CHM armature du dispositif de soins, sous contraintes

Les conséquences d'un recours principal au secteur public

La population se tourne vers le centre hospitalier de Mayotte, en l'absence de CMU, CMUc et d'AME. Le centre hospitalier de Mayotte est ainsi sous pression avec une activité supérieure à sa capacité.

L'activité du centre hospitalier a dépassé ses capacités, le secteur obstétrical est le plus impacté. Les dépenses de santé liées à la natalité et la petite enfance sont en forte évolution. La maternité a augmenté de 18,86% d'août 2014 à août 2015, passant de 6 634 à 7 941 naissances ; une projection donne une hypothèse de 9 000 naissances pour fin 2015, dont plus de la moitié concernent des mères non affiliées à la sécurité sociale ou en situation irrégulière.

Les passages au service d'urgence augmentent de 1,31% ; les évacuations sanitaires vers Mayotte évoluent de 73,58%. Les consultations augmentent de 8%, un résultat lié à la diminution de l'offre libérale, déjà rare. Le taux d'occupation globale du CHM est supérieur à 100%.

Les enfants en errance souffrent de pathologies comportementales lourdes alors même que le secteur pédopsychiatrie est inexistant.

De plus, le CHM se voit confier des missions qui ne relèvent pas de l'hôpital : soins primaires, infirmerie, dépistage, prévention.

Des nouveaux investissements sont programmés d'ici 2021. L'hôpital de Petite Terre se reconstruit pour y accueillir les soins de suite et de réadaptation (avec 10 lits pour les enfants); cet investissement permettra une sortie plus rapide des patients du CHM et un rééquilibrage des soins entre les deux îles. La modernisation du site CHM se poursuit avec 21 lits supplémentaires de médecine polyvalente. Il est également prévu de renforcer l'offre en diabétologie pour répondre à un problème majeur de santé publique à Mayotte Une hélistation sera créée en terrasse sur le bâtiment neuf.

Cependant, certaines données restent à approfondir pour s'assurer de l'effectivité des investissements et de leur opérationnalité : les réserves foncières, le phasage des opérations qui permettra de poursuivre l'activité hospitalière incontournable à Mayotte, l'ajustement des dotations de fonctionnement.

À moyen terme, des perturbations sont attendues

- La diminution tendancielle du budget

Le budget du CHM a été multiplié par 5 en 10 ans (190M£). Un tiers au moins concernent les dépenses des non assurés sociaux.

L'établissement n'est pas financé par la T2A mais par une dotation annuelle (DAF), complétée par des recettes liées aux activités « extraordinaires » de cet établissement (approvisionnement pharmaceutique de la PMI, médecine préventive d'État, soins au centre de rétention administrative, paiements des consultations par les personnes en situation irrégulière). Le financement d'appoint de l'État, souvent qualifié d'AME officieuse et collective a chuté de 9M€ à 970 000 €, zéro en 2015. Le déficit prévisionnel 2015 est de 7 098 078 €, sans compter l'impact d'un emprunt toxique (30% de la dette, contentieux en cours) ; la prévision des besoins de financement s'élève à 13 M €/an.

En règle générale, l'État, alerté, raisonne davantage dans une logique de « temporisation ».

Les statistiques et les indicateurs de santé démographique sont insuffisants et cette absence de visibilité et de projection fiable sont autant de contraintes dans la détermination des objectifs d'amélioration de la santé et des moyens s'y rapportant. Il est essentiel de progresser sur les données sanitaires, socio-économiques et financières incomplètes qui permettraient de corriger les situations alarmantes.

Le document stratégique Mayotte 2025 stipule *« en identifiant une solution pérenne et réaliste pour recouvrer les créances du CHM en matière de soins dispensés aux non assurés sociaux ».*

Alors, comment apporter rapidement aux acteurs de la Santé à Mayotte une lisibilité et une stabilité sur les dispositifs liés aux financements de soins, notamment le financement des soins aux non assurés sociaux qui concerne de façon structurelle la PMI et le CHM ?

- La prise en charge des patients, de plus en plus impactée

Les consultations sont réalisées dans des structures de moins en moins adaptées, les charges d'entretiens et de mise en sécurité sont de plus en plus lourdes et les bâtiments attaqués par des termites ne seraient plus utilisables d'ici trois ans.

Le bloc opératoire surinvesti ne répondrait plus aux besoins en termes de sécurité ; les 2/3 de l'activité opératoire sont liés à l'urgence. La réanimation est sollicitée par des patients se rendant aux urgences ou dialysés alors même que ses capacités ne sont pas extensibles ; des patients en post-opératoire sont placés dans des salles dites « de surveillance ».

Le CHM est le plus grand centre de brûlés (résultante d'une coopération avec les Comores) ; ces accidentés sont soignés en salle de réanimation, malgré l'injonction de l'ARS de les délocaliser en bloc-opératoire puisque l'activité se fait sous anesthésie.

La faible capacité en lits a amené l'établissement à développer l'ambulatoire malgré le contexte déplorable d'habitat et de transport sur l'île.

– Des normes sanitaires trop exigeantes

L'impossibilité de respecter pleinement les normes du code de la santé publique inquiète les professionnels dans l'exercice de leurs métiers. En l'absence d'effectifs médicaux suffisants, l'application stricte des normes sanitaires métropolitaines pose problème. Il est difficile de concilier une médecine de proximité quasi humanitaire calée aux contraintes locales avec une offre de soins moderne.

3.1.3 L'égalité d'accès aux soins pour les enfants, en question

L'accès aux soins n'est pas garanti pour tous les enfants présents sur l'île. La Halde, dans sa délibération du 1er mars 2010 n° 2010-87, le Conseil d'État, dans sa décision du 7 juin 2006 (CE association Aides et autres n°28557), puis le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies et récemment la Défenseure des enfants ont mis en évidence que Mayotte s'écartait des considérations de la Convention Internationale du Droit des Enfants[27], tout particulièrement à l'égard des enfants : *« chaque enfant a droit au meilleur état de santé possible ».*

La démonstration n'est pas à charge. Les personnels médicaux font face avec beaucoup d'abnégation dans un environnement tendu. Auprès d'eux et des acteurs locaux, l'agence régional de santé est en soutien continu et engage des initiatives qui tendent à limiter les conséquences lourdes de l'inaction locale.

À titre d'exemple, l'Ars a financé l'installation de fontaine à eau potable, dans les bangas. Elle a par ailleurs organisé une permanence de soins dans les locaux de Solidarité Mayotte en charge des demandeurs d'asile.

La gratuité des soins aux mineurs et ceux destinés à préserver la santé de l'enfant à naître

L'ordonnance 2004-688 relative à la mise en place de la sécurité sociale du 12 juillet 2004 avait remis en cause le principe de gratuité des soins : seule la qualité d'assuré social (résident depuis plus de trois mois en situation régulière) ou d'ayant droit permettrait d'accéder gratuitement aux soins.

Un dispositif local a dès lors été pensé sans fondement légal. Les non assurés sociaux s'acquittent d'une provision financière d'un montant variable : 10€ pour une consultation incluant la délivrance de médicaments, 15€ pour les soins dentaires, 30€ pour un accueil aux urgences, 50€ /jour pour une hospitalisation de jour, 300€ pour le suivi d'une grossesse et l'accouchement. Les pathologies qui faute de soins entraîneraient une altération grave et durable (ALD) et les maladies transmissibles graves sont dispensées de participations financières.

Le bureau des entrées des dispensaires ou de l'hôpital délivre un bon rose aux enfants non affiliés pour la gratuité des soins. Force est de constater que le filtrage opéré lors de l'accès à l'hôpital ou aux dispensaires dissuade les personnes de présenter leurs enfants. L'association Médecins du monde a alerté à plusieurs reprises sur ce système peu clair et appliqué de façon partiale.

[27] Articles 3, 6, 24 et 27 de la CIDE

À son tour, le Défenseur des droits a dénoncé le caractère discriminatoire du dispositif en place qui n'a aucun fondement textuel et ne garantit pas la prise en charge intégrale.

Aussi, la modification du code de la santé publique, introduite par l'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 (article L 6416-5) a constitué un progrès dans la mesure où les soins destinés aux mineurs et ceux destiné à préserver la santé des enfants à naître sont totalement pris en charge sans qu'aucune condition d'urgence et de gravité ne puissent être opposée. Or, il s'avère que celle-ci n'est pas systématiquement appliquée en raison d'absence d'instructions émanant des autorités compétentes et pour des raisons budgétaires, le coût de la mise en œuvre étant estimé à 9M€.

Le Défenseur des droits a exigé que soient prises les décisions pour permettre l'application des dispositions de l'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012.

Des vaccinations aléatoires

Beaucoup d'enfants ne sont pas à jour de leurs vaccinations. Un forfait de 10€ pour commencer le cycle de vaccination, un extrait d'acte de naissance, un justificatif de domicile, des acheminements interrompus des vaccins constituent les obstacles au bon déroulement de la vaccination chez les enfants et concourent au risque accru d'épidémie.

Le défaut de vaccination est une entrave au droit à la santé et en incidente au droit à l'éducation. Le Défenseur des droits a renouvelé expressément sa recommandation afin qu'une attention particulière soit enfin portée à la chaîne de vaccination et que les mesures utiles soient prises dans les meilleurs délais.

La faiblesse des prises en charge d'enfants handicapés

Le Défenseur des droits est préoccupé par la situation d'enfants porteurs d'handicap qui ne trouvent pas de solution de prise en charge; ceux-ci sont contraints de rester dans les habitations (souvent de fortune), ce qui engendre des difficultés dans les familles déjà très marginalisées. L'absence de moyens de transport complique les soins d'infirmiers ou de kinésithérapeutes à domicile et entraîne par conséquent des ruptures de soins.

Il serait utile de définir des critères objectifs de priorisation d'inscription sur les listes d'attente, en attendant la poursuite de la structuration de l'offre de prise en charge. Il est également suggéré une réflexion d'ensemble sur l'opportunité des moyens d'accompagnement à mettre en œuvre et sur une réponse adaptée aux situations pour permettre l'instruction de ces enfants assignés dans leur habitat.

Le défaut d'affiliation des enfants à la sécurité sociale

75% des mineurs ne sont pas affiliés à la sécurité sociale. Un mineur ne peut être affilié à la sécurité sociale que s'il est ayant droit de parents affiliés, sinon il devra attendre sa majorité et la régularisation de sa situation.

En métropole, quand l'enfant est placé à l'ASE, il est automatiquement affilié à la sécurité sociale alors qu'à Mayotte, les mineurs placés par l'ASE auprès de familles d'accueil ne le sont pas.

Plusieurs recommandations du Défenseur des droits ont été adressées sur la mise en place de l'AME ou d'une couverture médicale équivalente et dans l'attente d'une modification législative, sur le bénéfice d'une affiliation directe à la sécurité sociale pour les enfants de parents en situation irrégulière ainsi que pour les mineurs isolés.

Le Tribunal Administratif de Sécurité Sociale de Mamoudzou a reconnu un droit à l'assurance maladie à un enfant en son nom propre, jugement rendu le 17 décembre 2010.

Le Conseil d'État s'était prononcé sur le fait qu'en l'absence d'AME tous les enfants non couverts en tant qu'ayant droit d'un assuré social devraient pouvoir être affiliés à l'assurance maladie en leur nom propre et pas seulement en cas d'urgence[28].

La difficulté résiderait dans l'absence de CMU qui, en métropole, permet l'affiliation directe des mineurs. Étendre le bénéfice des dispositions relatives à la protection sociale à Mayotte aux mineurs isolés placés auprès de l'ASE et de la PJJ serait envisageable sous réserve de définir la population effectivement concernée. Pour être affiliées à la sécurité sociale, les personnes de nationalité étrangère doivent disposer, outre du titre de séjour même temporaire, d'un extrait de naissance légalisé de moins de 3 ans ainsi que d'un RIB alors qu'il est quasiment impossible d'ouvrir un compte bancaire si l'on ne justifie pas d'un minimum de ressources.

Le document stratégique Mayotte 2025 a fixé cet objectif*: « étendre la couverture sociale en appliquant les articles 2 à 11 de l'ordonnance n° 9611-22 du 20 décembre 1996, à savoir la possibilité par l'État de prendre en charge tout ou partie des frais engagés par l'assuré pour certaines prestations, en entamant les travaux sur la mise en place de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé en lien avec le lancement de la CMUc annoncé par le Président de la République ».*

Quel sera alors l'échéancier pour la solvabilisation de la population qui encouragera l'installation de médecins libéraux, d'autant que pour les personnes en situation irrégulière, envisager l'AME individuelle tant que la CMUc n'est pas en place semble être prématuré ? Quel calendrier pour affilier les enfants placés à l'ASE à la sécurité sociale ? Quelle extension possible pour les enfants pris en charge par la PJJ ?

EVASAN, l'injonction paradoxale

Un seul critère est retenu par un comité spécial pour juger d'une évacuation sanitaire : le critère médical. Sur 634 personnes évacuées de Mayotte vers la Réunion, plus de la moitié n'ont pas la nationalité française. L'injonction paradoxale est ici révélatrice de la perplexité dans laquelle sont placés les professionnels : la nécessité de répondre aux besoins de santé et la conciliation avec la lutte contre l'immigration clandestine. Le CHM essaie de limiter en amont les évacuations sanitaires. C'est à lui que revient la charge d'organiser le retour du patient à Mayotte après une hospitalisation à la Réunion. Alors se pose la question de l'anticipation du retour de patients comoriens. Les accords internationaux Comores/Mayotte sur la procédure d'évacuation sanitaire ne concernent que 12 patients grands brûlés, par an. La quasi majorité des grands malades échappent au système de

[28] Conseil d'État 7 juin 2005 n°285576

régulation et c'est en clandestinité qu'ils se rendent à Mayotte. Les tentatives de régulation entreprises entre l'ARS Réunion /Mayotte et les Comores n'ont pas abouties. Sans moyens de coercition, les Comores ne trouveraient pas un grand avantage de se prêter aux contrôles nécessaires.

On comptabilise 165 enfants ayant bénéficié d'une évacuation sanitaire. 69 ne sont pas affiliés et sont sans accompagnement parental; parmi ceux-ci, 10 à 12 sont suivis pour des motifs de soins de long cours. Ces derniers, quasi abandonnés, demeurent durablement à l'hôpital.

Le Défenseur des droits a été interpellé sur les difficultés que des parents mahorais ou présents à Mayotte mais en situation irrégulière peuvent rencontrer pour pouvoir accompagner leurs enfants pendant les soins, étant précisé, que le pronostic vital est parfois engagé. En effet, les parents doivent bénéficier d'un document administratif d'autorisation provisoire de séjour ou d'un titre de séjour temporaire « vie privée et familiale ». Or, les délais d'instruction peuvent aller de 6 mois à 11 mois, alors même que l'enfant est évacué en situation urgence. Au coup par coup, l'intervention du Défenseur des droits a permis à certains parents d'obtenir, dans de meilleures conditions, le récépissé attendu.

Le Défenseur des droits a demandé d'une part, que soit validés une procédure et les moyens y afférents pour régler les contentieux liés à la prise en charge sanitaire à la Réunion d'enfants non affiliés, sans accompagnement parental et dont le suivi post-hospitalier nécessite un accueil dans un structure familiale. D'autre part, il demande que soient facilitées les démarches administratives pour l'accompagnateur d'un enfant malade dans le cadre d'une évacuation sanitaire.

Afin de contenir les flux de malades en provenance des Comores, le Défenseur des droits souhaite que soit étudiée à nouveau l'implantation d'équipes médicales françaises dans les hôpitaux des Comores qui souffrent d'absence de compétences pour l'utilisation des équipements modernes dont ils ont bénéficiés.

La médecine scolaire

Les actions de médecine scolaire sont limitées. La Cour des comptes, dans son rapport sur la santé dans les Outre-mer parle d'une médecine scolaire « dans l'impasse ». Les conditions d'accueil sont indignes dans les locaux dédiés aux infirmeries scolaires dépourvus de salles d'examen et de toilettes.

Le Défenseur des droits préconise que des réflexions interministérielles soient entreprises pour garantir les visites médicales en milieu scolaire[29].

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

3.2.1 De fortes contraintes

L'augmentation de la population, résultant d'une natalité élevée et d'une forte pression migratoire, se traduit par une croissance peu ordinaire des effectifs scolarisés qui, depuis 10 ans, augmentent chaque année.

[29] Notes Vice rectorat Mayotte- édition 2015

- 48,9% d'élèves en plus entre 2003 et 2014
- 50 823 élèves au premier degré soit 1,5% de + qu'en 2014
- 38 800 dans le second degré soit 5,14% de + qu'en 2014
- Les moins de trois ans ne sont pas scolarisés
- Pour la seule commune chef-lieu Mamoudzou, 8.000 demandes pour 4.000 places
- 5000 enfants ne seraient pas scolarisés; Moins de 70% des mineurs isolés sont scolarisés.

Mayotte dispose de 191 écoles, 18 collèges et 10 lycées. On a construit un collège par an et un lycée tous les deux ans et 500 classes dans le premier degré. Les lycées et collèges sont en surcharge de 25 à 75%, soit 1500 élèves dans des collèges de 900 places, un lycée de plus de 2600 élèves.

Des rotations sont pratiquées sur 62 écoles pour faire face à minima.

Toutes les écoles et tous les collèges sont classés en réseau d'éducation prioritaire depuis septembre 2015.

Malgré les moyens sans cesse en croissance pour l'éducation à Mayotte (10M€ par an programmés jusqu'en 2025) et une reprise de la planification des constructions par l'État, en lieu et place d'un syndicat intercommunal défaillant, de lourds handicaps pèsent sur l'éducation : le manque de classes, le manque d'établissements, l'afflux permanent d'enfants, (même en cours d'année, de niveau très faible, ne maîtrisant pas le français), ne permettent pas à l'Éducation Nationale de faire face. Les contraintes sont fortes sur les constructions scolaires et les établissements. L'accès à la scolarisation est difficile et le passage à des étapes non réglementaires semble nécessaire.

Par ailleurs, **les conditions de vie** ne sont pas propices à la réussite scolaire. Les établissements ne fournissent que peu de restauration scolaire malgré une récente avancée au travers des crédits PARS (participation à la restauration scolaire) ; dans un collège, sur 1.550 élèves, 600 sont rationnaires ; beaucoup d'élèves ne demandent pas à bénéficier de la Pars car c'est afficher sa pauvreté, d'autres ramènent chez eux la collation pour la partager. Il est envisagé la construction de cinq réfectoires.

Les conditions climatiques, les éloignements géographiques, l'absence de cadre de vie décent et d'hygiène élémentaire, la rareté alimentaire, la fréquentation de l'école coranique avant de se rendre à l'école de la République, sont autant d'éléments contextuels qui rendent difficile la réussite scolaire. 56% des jeunes à la fin de leur scolarité n'ont aucun diplôme (hors décrocheurs). Les bacheliers poursuivant leurs études en métropole ou à la Réunion rencontrent d'importants problèmes de mise à niveau et des conditions matérielles les amenant pour la plupart vers l'échec moral et scolaire.

3.2.2 Des freins à la scolarisation

La Halde puis le Défenseur des droits ont saisi les pouvoirs publics de difficultés rencontrées par des enfants de ressortissants étrangers pour être scolarisés : absence de domiciliation, titre de séjour logement stable, vaccinations sont les motifs allégués. Or ces critères ne peuvent être opposés à l'inscription scolaire sans porter atteinte au principe de l'égalité d'accès à l'éducation.

Le Défenseur des droits a rappelé dans la décision MDE 2013-92 du 7 mai 2013 les pièces obligatoires pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires : un document d'état civil et un certificat de vaccination DT polio.

S'agissant du justificatif de domicile, il peut être demandé, mais tous les moyens sont acceptés pour établir le lien avec la commune.

Fournir un acte juridique prouvant la délégation d'autorité parentale est contraire au code de l'éducation ; les dispositions législatives relatives à l'obligation scolaire imposent à toute personne exerçant une simple autorité de fait sur un enfant la charge d'assurer son instruction (article L131-4 du code de l'éducation).

À Mayotte, 5.000 enfants ne seraient pas scolarisés. Plus de 7.000 jeunes[30] seraient encore sans possibilité de s'inscrire.

Il y a un différentiel conséquent entre les enfants inscrits et les enfants admis, sans doute le manque de classes, mais aussi une rigidité de la carte scolaire, à quoi s'ajoute la variabilité des pièces administratives à fournir pour l'inscription scolaire.

Le vice rectorat ne délivre pas d'accusé réception des demandes d'inscription qu'il enregistre dès lors que le dossier n'est pas complet : l'association Village d'Eva a procédé à 33 recours gracieux.
On note des attitudes discriminantes de certains agents chargé de l'inscription scolaire.

Le renouvellement d'un titre de séjour pour un élève qui poursuit ses études doit être demandé au moins 4 mois avant sa majorité, sans garantie pour autant que les délais d'instruction en Préfecture permettent le traitement effectif du dossier.

Un nouveau CFA offre une formation pour 250 apprentis ; s'agissant d'alternance, l'obstacle, pour y accéder, reste la justification d'un titre de séjour.

Des enfants présents à Mayotte depuis leur naissance sont tout autant discriminés, les parents ne disposent pas toujours des documents exigés, avis d'imposition, délégation d'autorité parentale, justificatifs de domicile.

Face à ce constat, la Défenseure des enfants a émis les recommandations suivantes :

- que soient prises les mesures de nature à garantir l'inscription scolaire et la scolarisation effective de tous les enfants en âge d'être scolarisé quels que soient leur origine et/ou leur mode de vie et d'habitation ou encore la situation administrative de leurs parents ;

- de rappeler aux fonctionnaires en charge de réceptionner les demandes d'inscription leurs obligations à cet égard ;

[30] Extrapolation à partir d'une étude sur une cohorte de 6 à 16 ans et des chiffres affichées par la ville de Mamoudzou qui parle de 5.000 enfants non scolarisés lors de la rentrée de 2014 (Village d'EVA)

- d'améliorer conjointement avec le vice rectorat la précision des statistiques concernant les élèves admis et inscris et en rupture avec l'école ;

- de tout mettre en œuvre pour garantir une restauration à tous les enfants scolarisés.

3.2.3 L'apport des initiatives locales

S'agissant des enfants non admis, il est fait appel à des dispositifs adaptés à cette île. Le Défenseur des droits s'interroge sur ces initiatives, même s'il apprécie leur qualité, dès lors que les dispositifs sont créés en dehors de l'établissement scolaire alors que la loi prévoit pour tous les enfants allophones l'inclusion scolaire. Toutefois, ces initiatives apportent une réponse appropriée à la situation exceptionnelle de Mayotte. Ces alternatives méritent d'être étudiées dans le cadre d'un partenariat avec l'Éducation Nationale qui, aujourd'hui, peine à remplir ses obligations.

Parmi ces initiatives remarquables,

Village d'Eva préconise :

- l'inscription obligatoire de tous les enfants dont le dossier d'inscription est déposé sur des listes publiées et affichées ce qui permettra de prévoir des moyens alternatifs relais pour l'instruction de ces enfants qui ne pourront intégrer une structure scolaire par manque de place;
- mettre en place de concert avec les autres associations **l'école de la rue** (dispositif permettant avec peu de moyens d'instruire ces enfants par le monde associatif en attendant leur intégration dans l'école de la République (58 élèves répartis en 4 groupes dirigés par des bénévoles et des volontaires du service civique de l'association et une bibliothèque de rue).

Auteuil océan indien/Agepac propose des lieux d'accueil et de formation pour les jeunes en très grande précarité : lycée d'enseignement adapté « l'espérance » : 190 places pour des enfants orientés par l'Éducation Nationale et un internat de 27 places pour jeunes filles.

Aujourd'hui, cette association est prête à porter un nouvel établissement (sous réserve de financement et d'implantation foncière).

L'association propose également la création d'une **école hors les murs** avec des moyens très spécifiques pour intervenir en milieu ouvert auprès d'enfants non scolarisés et tout en les rattachant à l'établissement scolaire « l'espérance ».

Son objectif est de contribuer à la préscolarisation ou re-scolarisation d'enfants en errance rencontrés dans les maraudes du programme M'SAYIDIE (prévention spécialisée).

TITRE III Des mécanismes administratifs et juridique à évaluer

1 Le sujet récurrent de la défaillance des administrations

1.1 Les interdits administratifs, facteur d'instabilité permanente

À Mayotte, la stabilité familiale est un préalable à toute action. Or, les délais d'instruction ou de délivrance de pièces pouvant atteindre six mois, les entraves en cascade qui s'ensuivent ne peuvent la garantir. Traitées trop tardivement, les situations individuelles deviennent inextricables.

Le Défenseur des droits a été amené à traiter de façon récurrente divers signalements: obstruction aux droits, délais administratifs jugés trop longs, entraves à la poursuite des études.

La déléguée du Défenseur des droits à Mayotte a traité 154 réclamations (référence 2014). 88 d'entre elles concernaient les relations avec les services publics, en particulier les défauts d'état civil, 52, la défense des droits des enfants, notamment les difficultés de scolarisation ou la prise en charge dans les familles d'accueil et 14, le champ des discriminations. Il est fréquent qu'une administration refuse d'appliquer un texte ou de répondre à une demande sous le simple motif qu'elle n'en a pas les moyens.

Également ont été enregistrées des réclamations concernant la pratique non réglementaire de demande de RIB; à titre d'exemple, pour avoir exigé un RIB lors de la constitution d'un dossier de demande d'affiliation à la sécurité sociale et de régularité du séjour de la mère, la Caisse de sécurité sociale de Mamoudzou a été condamnée par le Tribunal Administratif de la Sécurité Sociale et un pourvoir en cassation est actuellement pendant.

Malgré des efforts entrepris de longue date, les services de justice accuse encore une inadaptation organisationnelle préjudiciable aux justiciables.

Dans son action, le Défenseur des droits se heurte aussi à l'absence de réponse des administrations.

1.2 Une adaptation des organisations

De manière générale, sans y prendre garde, les traitements intermittents et parcellaires des dossiers administratifs produisent des atteintes aux droits. Les réglementations et les critères retenus par les administrations locales pour la délivrance des pièces administratives mériteraient plus de transparence, les délais d'instruction devraient être améliorés et les stocks de demandes résorbés.

Avec une progression de plus de 51%, depuis plusieurs années, des dossiers primo-arrivants, les services de la Préfecture ont adapté leur organisation, quasiment à moyens constants, pour faire face à

la difficulté de traiter les demandes de titres de séjour dans le délai de 4 mois au-delà duquel le non réponse vaut rejet implicite.
Pour les enfants qui demandent, dès l'âge de 13 ans ou à leur majorité, la naturalisation française ou qui sollicitent un titre de séjour pour poursuivre leurs études, il est déjà difficile de se faire parvenir des justificatifs de naissances depuis les Comores. La Préfecture et le Vice-Rectorat comptent prendre conjointement des dispositions afin que les délais d'instruction des titres de séjours n'entravent pas la poursuite de la scolarité.
Le Centre Départemental d'Accès aux Droits de Mayotte (CDAD)[31], placé sous la présidence du Président du Tribunal de Grande Instance, met l'accent sur la méconnaissance des droits, ceci vaut dans une moindre mesure pour les maires. En partenariat avec l'éducation nationale, le CDAD a pu toucher les jeunes publics.

En intégrant les permanences du CDAD, le réseau territorial du Défenseur des droits contribue au renforcement du réseau d'information et d'accès au droit.

Un point d'accès aux droits et de parentalité devrait pouvoir être confié à l'UDAF, dont l'implantation sur Mayotte est acquise. Un service de médiation devrait être créé à la CAF. Les pensions alimentaires devraient être effectives pour lutter contre les paternités de complaisance.

Renforcer la collaboration constructive entre les services, favoriser le partage d'informations entre les professionnels, harmoniser les règles et les critères retenus par les administrations locales pour la délivrance d'actes, rendre obligatoire l'affichage des règlements dans tous les services d'accueil au public en français et en langue mahoraise, coordonner les différentes formes d'intervention participeraient à donner de la visibilité et de la transparence à l'action administrative.

2 Un état civil à fiabiliser d'urgence

L'état des registres d'état civil ainsi que les nombreuse omissions ou erreurs sont source de ruptures de droits à plus ou moins long terme. Ainsi on relève :

- une hétérogénéité de la famille dans l'attribution des noms,
- des erreurs d'écriture fréquente entre prénom et nom, masculin ou féminin,
- des corrections directement sur les originaux,
- l'absence de systématisation de l'information permettant la diffusion généralisée de l'état civil auprès des services et organismes concernés.

Ces défaillances contribuent à l'insécurité des situations individuelles. Elles viennent s'ajouter aux conséquences préjudiciables résultant des opérations d'installation de l'état civil par la commission de révision de l'état civil (CREC)[32]: absence de notification, méconnaissance de ce nouveau dispositif pour un bon nombre d'habitants, dissolution de la commission avant la fin des travaux, erreur d'adressage de notification.

[31] CDAD, chargé de recenser les besoins, de définir une politique locale d'accès au droit, de piloter, de coordonner les actions en matière d'aide à l'accès au droit, de dresser et de diffuser l'inventaire des actions menées.

[32] CREC, instituée par l'ordonnance du 8 mars 2000

S'agissant de l'archivage et de la conservation des actes, seule la commune de Mamoudzou s'est lancée dans la numérisation.

Les services de la nationalité et de l'état civil du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance de Mamoudzou font l'objet d'une attention particulière. Un plan d'intervention en cours d'élaboration envisage plusieurs pistes : une action de formation renforcée des officiers d'état civil, le développement de la dématérialisation des données d'état civil et le développement dans les mairies de « points relais » permettant le dépôt de dossiers, évitant ainsi aux personnes de se rendre au Tribunal. Un renforcement du parquet (vacataires sous le pilotage d'un magistrat 15 jours/mois durant) devra permettre de combler les retards d'enregistrement.

Le Défenseur des droits souhaite que soient accélérés les efforts pour assurer la fiabilité et la conservation des actes d'état civil. Un programme de formation d'envergure semble être opportun; l'appui de l'Association des Maires de France pourrait être sollicité.

3 La sécurité juridique dans l'exercice professionnel

3.1 La bataille des chiffres

La difficulté d'établir des statistiques locales fiables et partagées constitue un frein à la prise de décision collective. Les chiffres président au débat et occupent totalement les esprits: combien, quel coût, quelle dotation? ... Les données sont souvent empiriques ou partielles.

Leur restitution fausse parfois la réalité des situations. À titre d'exemple, il a été souhaité d'inscrire toute l'île en zone d'éducation prioritaire, mais les statistiques élaborées selon des tableaux d'indicateurs normés ne démontrent pas nécessairement la pertinence de ce classement. Les tableaux de bord renseignés révèlent très peu de boursiers et de rationnaires.

S'agissant des mineurs étrangers isolés, les seules données pertinentes sont celles présentées par David GUYOT, mandaté par l'État dans le cadre de l'Observatoire des mineurs isolés. Elles manquent toutefois de visibilité et ne semblent être utilisées que partiellement à fin de démontrer plutôt les défauts de responsabilités que les mesures à déployer.

Autre exemple, en l'absence d'indicateurs, la carte de la géographie prioritaire, qui conditionne les dispositifs de la politique de la Ville, a été établie en choisissant arbitrairement le village principal des communes.

Dès lors, on peut s'interroger sur les remontées d'informations aux différents ministères: comment s'ingénier à rentrer des données extraordinaires dans des tableaux de bord modélisés ? Quelles informations produire en gardant à l'esprit sa contribution aux économies du budget de la Nation?

Objectiver les statistiques pour mieux cibler les politiques publiques et faire converger les avis en formation interministérielle est un souhait à maintes fois répété**.** On devrait pouvoir exiger une instance spécifique à l'INSEE, prompte à produire des indicateurs pertinents. Il en va ainsi d'une

plateforme partagée d'enregistrement des inscriptions et admissions scolaires et de repérage des décrocheurs scolaires.

3.2 Le turn-over de l'encadrement

En deux ans, la quasi-totalité des responsables administratifs ont changé. L'ampleur de leurs tâches et pour beaucoup, s'agissant d'un premier poste, des situations mal appréhendées sont les raisons qui président à des turn-over trop fréquents. Trop sollicités, surinvestis, les professionnels quittent souvent Mayotte dubitatifs.

L'attractivité de Mayotte s'amoindrit et les candidatures se font plus rares. Afin d'assurer la rentrée scolaire, sur 2894 enseignants, 13% de contractuels ont été recrutés dans le premier degré et dans le second degré, sur 2454 enseignants, 33% de contractuels.

Le taux d'encadrement médical rapporté au nombre d'habitants est de 85,1 pour 100 000 habitants à Mayotte contre 337,1 en métropole, toutes spécialités confondues. La pénurie de médecins désorganise l'offre de soins.

31% de l'effectif de médecins est constitué de contractuels et on enregistre un turn-over de 217% (bilan social de 2014), les métropolitains *(M'ZUNGU)* constituent la part essentielle de l'encadrement ; la continuité des soins s'entrouvre amoindrie, notamment pour les pathologies lourdes.

Le sentiment d'insécurité et les conditions de logement constituent un frein au recrutement et à la fidélisation du personnel. Le report indirect sur moins de 20% de la population solvable et déclarée fiscalement des recettes fiscales attendues est un nouvel élément dissuasif.

La préoccupation est également forte dans les services de justice confrontés à la difficulté de pérenniser les équipes et à la carence des postes de greffiers.

Comment alors envisager rapidement des mesures d'installation, d'accompagnement, des modalités de recrutement plus souples et d'incitation, au moins pour les candidatures sur les métiers en tension ?

Le schéma stratégique, Mayotte 2025, a pris en compte en partie, ces problématiques. Il prévoit des mesures incitatives afin d'améliorer l'attractivité du territoire pour les professionnels judiciaires et pour les professionnels de santé libéraux et hospitaliers.

3.3 L'Incertitude juridique

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

À titre d'illustration,

- Les maires ne prononcent aucun arrêté d'expulsion pour occupation illégale de terrain ou d'habitat insalubre ou menaçant péril ;

- Les fonctionnaires de l'ASE ne disposent pas de moyens suffisants pour leur permettre de suivre l'évolution des enfants placés, engageant ainsi leur responsabilité personnelle ;
- Les associations mènent des actions sans être habilitées. les financements qui leur sont toutefois accordés ne relèvent pas de logiques pluri annuelles ;
- Les établissements scolaires en surcharge transgressent les règles applicables aux bâtiments recevant du public ;
- Entre éthique, déontologie et injonction, des corps de métiers sont amenés à agir hors limite; toutefois, les normes du code de la santé publique peuvent rendre précautionneux les professionnels qui, dès lors, pourraient se limiter aux dispositions contenues dans leur fiche de poste de travail ;
- Des fraudes documentaires sont particulièrement développées sur l'île (certificat de scolarité, actes de naissance) ;
- Des dysfonctionnements liés au comportement de particuliers sont signalés : course aux certificats de scolarité (document qui peut servir pour l'obtention de titres), inscriptions sur les listes scolaires par certains directeurs d'école primaire moyennant un pécule, coupe-files payants.

La problématique des enfants de Mayotte s'inscrivant dans une configuration à caractère exceptionnel, les mesures s'y rapportant ne peuvent en l'état actuel du droit s'inscrire totalement dans une logique d'intervention de type classique. Le principe de précaution tend à anesthésier l'envie de s'appuyer sur des initiatives locales.

Dès lors, les acteurs s'interrogent sur un cadencement provisoire des normes ou des dérogations, le cas échéant, permettant ainsi de lever des incertitudes juridiques et les risques de responsabilité pénale dans l'exercice des métiers.

Par ailleurs, les maires sont démunis; les compétences techniques et les ingénieries ne sont pas au rendez-vous pour garantir la sécurité juridique des procédures.

Mayotte 2025 accorde une attention particulière à la sécurité juridique tant elle a été dénoncée. Le schéma directeur prévoit un plan de formation de grande envergure pour former les élus et les agents. Pour pallier la pénurie de compétences et d'ingénierie, des inspections sont diligentées, telles celles de l'IGF visant à éclairer les modalités de la fiscalité de droit commun.

Toutefois, la teneur et le calendrier des modifications législatives et réglementaires opposables à Mayotte mériteraient un accompagnement organisé et durable par des équipes dédiées.

Des mesures seront à définir pour accompagner, le Conseil départemental à devenir une collectivité unique de plein exercice, d'ici 2021, car il sera, alors, doté de l'ensemble des compétences qui en découlent et auparavant, dès 2016, le regroupement de 17 communes de l'île en 5 intercommunalités.

4 Les garanties d'éligibilité des projets aux fonds européens

Le Défenseur des droits avait recommandé que soient fléchés en partie des fonds européens sur des projets visant à améliorer la situation précaire des enfants. Il était intervenu auprès des commissaires

européens chargés de la politique régionale et urbaine et de l'emploi et des affaires sociales et de l'inclusion.

C'est ainsi que le programme opérationnel de Mayotte consacre une partie à la prise en compte de la situation des mineurs isolés, notamment l'axe 11. L'octroi des financements s'effectue dans le cadre d'appels à projets lancés par l'autorité de gestion, le Préfet. Les projets sont sélectionnés par un comité de programmation.

Dans l'enveloppe de 65 M€ accordés au titre du FSE, 4 M€ seront destinés pour la protection des jeunes : insertion économique et prévention spécialisée. Le FEDER consacre 5M€ en faveur des jeunes en difficulté, mais il s'agit davantage de grands adolescents ou de jeunes majeurs pour lesquels peut être envisagée la construction d'un foyer jeunes travailleurs. L'appel à projet sera lancé fin 2015.

Un premier appel à projet sur les fonds FSE a été lancé et 7 dossiers déposés le 31 août 2015. Parmi ceux –ci :

- les deux projets du Conseil départemental qui souhaite accroître le nombre d'assistants familiaux d'environ 50, pour un placement de 100 enfants supplémentaires et créer une structure de 65 places pour de l'hébergement d'enfants en grand danger ;
- le dossier porté par Tama qui a sollicité un accroissement du nombre de familles d'accueil qu'elle gère directement (30 supplémentaires).

Les projets déposés dans le cadre des fonds européens présentent des incertitudes quant à leur réelle faisabilité tant technique que juridique, au risque de devoir renoncer à ces crédits budgétaires.

S'agissant du Département, le projet consiste à financer des postes alors que dans 18 mois, le financement européen prend fin. Comment sera alors assuré le relais des financements ?

S'agissant de Tama, la condition préalable est que cette association puisse détenir une habilitation du Conseil départemental pour son activité.

Une vigilance toute particulière au cadrage de ces projets devrait d'ors et déjà être accordée, Il serait regrettable que les crédits européens fléchés échappent à Mayotte.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Un effet de masse sur un territoire insuffisamment préparé à intégrer les normalisations des règles de la République française contraint davantage le Défenseur des droits à s'attacher au respect du droit humain et tout particulièrement en veillant aux droits vitaux de l'enfant et aux droits élémentaires que sont l'éducation et la santé.

À travers ses recommandations récapitulées ci-après, le Défenseur des droits entend faire réduire la distance qui sépare ces droits de leur effectivité.

Trois éléments requièrent une grande vigilance et appelle une action particulière :

- **La finalisation d'accords bilatéraux de coopérations économique, sanitaire et sécuritaire, dans l'Océan indien**, en conformité avec la convention des droits de l'enfant[33], notamment les articles 3 et 9 qui requièrent la prise en compte de « l'intérêt supérieur de l'enfant » pour toute décision le concernant.

  Les défis à relever à Mayotte ne peuvent être pensés en faisant abstraction des relations entre l'île et ses voisines. La lutte contre les trafics humains doit fonder la volonté des deux États de coopérer. Ces ententes sont le levier pour agir en amont et en aval en faveur des enfants à Mayotte, dont la plupart sont originaires des Comores ou nés de parents comoriens.

  Les aides financières françaises visant à soutenir le développement des Comores devraient pouvoir être subordonnées à la signature d'accords sanitaire, sécuritaire et en faveur de la réunification des enfants isolés avec leur famille, régulant et contrôlant ainsi de part et d'autre les phénomènes décriés. L'élection, en juin 2016, du Président de l'Union des Comores constituera un tournant à estimer à sa juste hauteur.

- **La concordance des temps court et long de l'action publique.**
  Le respect d'un cadencement doit garantir des réalisations effectives dans un milieu complexifié où il convient d'adopter des approches subtiles et pragmatiques.

  Il s'agit de penser la corrélation entre les grands chantiers et la hiérarchisation des urgences en faveur des enfants pour lesquels des actions concrètes doivent être mises en place ou la soutenabilité des projets les concernant doit être assurée.

- **Un certain désenchantement de la jeunesse à Mayotte.**
  La jeunesse à Mayotte nombreuse et désœuvrée pourrait constituer un terreau pour les salafistes et les djihadistes[34]; on signale la naissance d'une radicalisation dans une commune

[33] Adoptée par l'assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 20 novembre 1989

[34] Intervention du Délégué interministériel, comité interministériel de prévention de la délinquance, communication à Mayotte sur le processus de radicalisation des jeunes (septembre 2015)

du Centre-Ouest de Mayotte, une maison privée aurait été érigée en mosquée. 8 jeunes seraient concernés. À Mamoudzou, quelques jeunes filles se voilent depuis peu, contre l'avis de leurs parents.

Les élus rassurent et ont à cœur de souligner les valeurs que porte leur islam modéré. Le représentant du Grand Cadi interviewé par la Défenseure des enfants s'est exprimé dans les mêmes termes. L'association Village d'Eva, parce qu'elle est en relation avec de nombreux enfants non scolarisés à Mamoudzou peut devenir un interlocuteur pertinent.

Aujourd'hui, un effet d'entraînement doit rendre encore possible un rattrapage pour bâtir les fondements d'une cohésion sociale indispensable au développement de Mayotte qui s'amorce.

Au même titre qu'il est admis de tenir compte de la tradition de famille élargie dans le processus de protection de l'enfant, il est essentiel de préserver l'identité culturelle de cette île, en l'intégrant dans un son environnement géographique, afin de poursuivre dans un souci d'apaisement les réformes de normalisation.

De toute évidence, il est nécessaire de mener des campagnes de sensibilisation auprès des habitants, des élus locaux et des relais d'opinion quant à la nécessité de soutenir des actions en direction de la protection de l'enfance à Mayotte.

L'intérêt supérieur de l'enfant est le respect de sa fragilité, de son être. À Mayotte, les enfants sont au centre d'enjeux qu'ils n'ont pas créés. On ne peut plus les laisser souffrir de situations dont ils sont devenus les alibis.

Pour ce faire, faut-il encore savoir à tout instant sortir de la posture de recherche de responsabilité et replacer chaque institution, chaque administration mais aussi le peuple mahorais dans ses responsabilités et sa responsabilité citoyenne.

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;
Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;
Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la convention internationale des droits des enfants;
Vu le code de l'éducation ;
Vu le code de l'action sociale et des familles ;
Vu le code général des collectivités territoriales ;
Vu le code de la santé publique ;

Vu la Décision du Défenseur des droits n° MDE/2012-179 du 21 décembre 2012 sur le premier accueil des mineurs isolés étrangers, leur accès au dispositif de protection de l'enfance, leur prise en charge et les modalités d'accompagnement au moment de leur majorité ;
Vu la Décision du Défenseur des droits n° MDE/2013-87 du 19 avril 2013 formulant des recommandations visant à apporter des réponses urgentes à la situation des enfants à Mayotte ;
Vu la Décision du Défenseur des droits MDE/2013-92 du 7 mai 2013 relative aux pièces obligatoires pour les formalités d'inscription scolaire ;
Vu la Décision du Défenseur des droits n° MDE/2015-103 du 24 avril 2015 sur la mise en place du projet pour l'enfant.

Considérant l'avis de la Défenseure des enfants,

Sont déclinées ci-dessous les recommandations figurant dans le présent rapport, pour le respect des droits fondamentaux des enfants à Mayotte. Certaines d'entre elles ont déjà été formulées dans des décisions antérieures ou dans divers cadres institutionnels ; d'autres appellent des réflexions plus en profondeur avec l'administration concernée. Afin qu'elles puissent s'inscrire dans les priorités d'actions et trouver une traduction concrète, ces recommandations sont portées à connaissance du Premier ministre, du ministre des Affaires étrangères, du ministre de l'Intérieur, de la ministre des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, de la ministre de l'outre-mer et de la ministre de l'Éducation nationale, des Présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale, des parlementaires de Mayotte, du Président de l'Association des Maires de Mayotte, étant entendu que le Président du Conseil départemental de Mayotte est avisé des recommandations se rattachant plus spécifiquement à sa compétence de protection de l'enfant.

RECOMMANDATIONS

PROTECTION DE L'ENFANT

Le Défenseur des droits constate à Mayotte des mineurs en errance qui ne parviennent pas à être pris en charge et à bénéficier de mesure de protection. Les défaillances et les contraintes d'organisation du service départemental de l'aide sociale à l'enfance, l'insuffisance de moyens alloués, les réticences à l'égard des mineurs isolés étrangers en sont les principales raisons.

À plusieurs reprises a été signalée la situation de mineurs migrants arrivant sur le sol de Mayotte pour rejoindre leurs parents, rattachés fictivement à un tiers, éloignés sans examen approfondi de leur situation et sans avoir pu exercer de recours effectif contre la mesure d'éloignement.

Si les traditions culturelles à Mayotte accordent une place centrale à la cellule familiale élargie comme mode éducatif, les familles d'accueil doivent toutefois se conformer aux obligations légales et réglementaires en termes d'exigence de qualité.

1. Considérer les mineurs isolés étrangers comme des enfants bénéficiant à ce titre de la protection prévue par les dispositions nationales et internationales applicables à cette population particulièrement vulnérable, avant d'être appréhendés comme étant de nationalité étrangère.
2. En vertu des obligations internationales de la France et aux termes de l'article L.112-3 du Code de l'action sociale et des familles, considérer comme un enfant en danger un mineur seul et étranger arrivant en France sans représentant légal sur le territoire et sans proche pour l'accueillir et, à ce titre, le faire bénéficier sans délai de mesures de protection.
3. Améliorer les dispositifs d'assistance aux enfants.
4. Créer une plateforme de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation où le jeune, repéré comme étant isolé trouve la solution la plus adaptée à sa situation et une structure d'hébergement à destination des enfants abandonnés sans responsable légal et en situation d'extrême danger (unités d'accueil de petite taille, en milieu diffus).
5. Veiller à l'application effective des dispositions de la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfant.
6. Établir une convention d'objectifs adossée aux financements accordés au Conseil départemental pour compenser la création du service d'aide sociale à l'enfance, depuis 2008.
7. Garantir, quel que soit le type de prise en charge retenu pour un mineur, une supervision régulière et un accompagnement par des professionnels afin de veiller à la santé physique et psycho-sociale de l'enfant, à sa protection contre la violence domestique ou l'exploitation et à son accès à des moyens et possibilités d'éducation et de formation. Le placement et la fin des placements doivent être organisés uniquement dans l'intérêt des enfants et des fratries.
8. Consigner un projet pour l'enfant conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles.
9. Dispenser une formation qualifiée à chaque assistante familiale et constituer un réseau de familles d'accueil.
10. Faire bénéficier à chaque enfant confié à un tiers digne de confiance, sous le contrôle du juge des enfants, d'une mesure d'aide éducative à domicile.

11. Favoriser l'organisation d'un rapprochement familial sur Mayotte quand les conditions sont réunies ou hors du territoire lorsqu'il n'y a aucune perspective de retour des parents.
12. Conforter la cellule de recueil des informations préoccupantes, premier maillon de la chaîne de protection de l'enfant.
13. Développer une politique de prévention spécialisée (maraude, repérage, diagnostic, accueil de jour d'urgence).
14. À défaut de CADA, et dans le cadre du statut dérogatoire des demandeurs d'asile à Mayotte, renforcer rapidement les capacités d'hébergement géré par Solidarité Mayotte.

ACCÈS AUX SOINS

Les départements et les collectivités d'outre-mer présentent des risques sanitaires particuliers. La Cour des comptes, dans son rapport sur la santé dans les Outre-mer, en juin 2014, rappelle le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que la Nation « garantit à tous notamment à l'enfant, à la mère, la protection de la santé ». À ce titre, l'État doit assurer cette égalité de droit de chacun dans le domaine de la santé où qu'il vive en métropole ou en outre-mer.

Bien que Mayotte ait vu son statut juridique évoluer en département français les dispositions applicables en termes de protection sociale y sont encore spécifiques (absence de CMUC et d'AME). L'exclusion d'une grande partie de la population demeure un sujet de préoccupation.

1. Garantir l'accès aux soins pour tous les enfants présents sur l'île en appliquant effectivement les dispositions de l'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012, portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au département de Mayotte, qui étend la gratuité des soins aux mineurs et ceux destinés à préserver la santé de l'enfant à naître.
2. Garantir la chaîne de vaccination. Beaucoup d'enfants ne sont pas à jour de leur vaccination. Un forfait de 10€ pour commencer le cycle de vaccination, un extrait d'acte de naissance, un justificatif de domicile, des acheminements interrompus des vaccins constituent les obstacles au bon déroulement de la vaccination chez les enfants et concourent au risque accru d'épidémie. Le défaut de vaccination est une entrave au droit à la santé et en incidente au droit à l'éducation.
3. Mieux considérer la situation d'enfants porteurs d'handicap :
    a. définir des critères objectifs de priorisation d'inscription sur les listes d'attente, en attendant la poursuite de la structuration de l'offre de prise en charge ;
    b. engager une réflexion d'ensemble sur l'opportunité des moyens d'accompagnement à mettre en œuvre et sur une réponse adaptée aux situations pour permettre l'instruction de ces enfants assignés dans leur habitat.
4. Faire bénéficier d'une affiliation directe à la sécurité sociale pour les enfants de parents en situation irrégulière ainsi que pour les mineurs isolés, notamment pour des enfants placés à l'ASE et une extension réservée aux enfants pris en charge par la PJJ.
5. Déterminer un calendrier des opérations nécessaires à la mise en place de la CMUC
6. Réguler et organiser la chaîne d'évacuation sanitaire :
    a. valider et rendre publique une procédure et les moyens y afférents pour régler les contentieux liés à la prise en charge sanitaire à la Réunion d'enfants non affiliés à la sécurité sociale, sans accompagnement parental et dont le suivi post-hospitalier nécessite un accueil dans un structure familiale ;
    b. faciliter les démarches administratives pour l'accompagnateur d'un enfant malade dans le cadre d'une évacuation sanitaire.

c. Examiner, dans le cadre de coopération sanitaire, le retour d'équipes médicales françaises ou un accompagnement durable dans les hôpitaux des Comores.

7. Mener une réflexion pour garantir les visites médicales en milieu scolaire. Les actions de médecine scolaire sont limitées. La Cour des comptes, dans son rapport sur la santé dans les outre-mer parle d'une médecine scolaire « dans l'impasse ».
8. Apporter rapidement aux acteurs locaux de la Santé une lisibilité et une stabilité sur les dispositifs liés aux financements de soins, notamment le financement des soins aux non assurés sociaux qui concerne de façon structurel la PMI et le CHM.
9. Renforcer le service de pédopsychiatrie pour tenir compte des maux comportementaux dont souffrent les enfants isolés.

ÉDUCATION

L'augmentation de la population, résultant d'une natalité élevée et d'une forte pression migratoire, se traduit par une croissance peu ordinaire des effectifs scolarisés.

Malgré les moyens sans cesse en croissance pour l'éducation à Mayotte, de lourds handicaps pèsent sur l'éducation : le manque de classes, l'insuffisance d'établissements, l'afflux permanent d'enfants, (même en cours d'année, de niveau très faible, ne maîtrisant pas le français), ne permettent pas à l'Éducation Nationale de faire face. Les contraintes sont fortes sur les constructions scolaires et les établissements. L'accès à l'école de la République est difficile.

Les conditions climatiques, les éloignements géographiques, l'absence de cadre de vie décent et d'hygiène élémentaire, la rareté alimentaire, la fréquentation de l'école coranique avant de se rendre à l'école de la République, sont autant d'éléments contextuels qui rendent difficile la réussite scolaire.

Il y a un différentiel conséquent entre les enfants inscrits et les enfants admis, sans doute le manque de classes, mais aussi une rigidité de la carte scolaire, à quoi s'ajoute la variabilité des pièces administratives à fournir pour l'inscription scolaire.

1. Rappeler la réglementation s'agissant des formalités d'inscription dans les établissements scolaires : un document d'état civil et un document sur la vaccination DT polio. Le justificatif de domicile peut être demandé (tout moyen est bon pour établir le lien avec la commune de résidence). Le justificatif du responsable légal est contraire au code de l'éducation, les dispositions législatives relatives à l'obligation scolaire imposent à toute personne exerçant une simple autorité de fait sur un enfant la charge d'assurer son instruction (article L131-4 du code de l'éducation).
2. Prendre toutes les mesures de nature à garantir l'inscription scolaire et la scolarisation effective de tous les enfants en âge d'être scolarisé quels que soient leur origine et/ou leur mode de vie et d'habitation ou encore la situation administrative de leurs parents
3. Rappeler aux fonctionnaires en charge de réceptionner les demandes d'inscription leurs obligations à cet égard.
4. Améliorer les statistiques concernant les élèves admis et inscris et en rupture avec l'école.
5. Créer une antenne de l'IRTS, à Mayotte, pour former in situ aux métiers de la filière sociale.
6. Accompagner les étudiants mahorais pour une meilleure intégration dans les universités de métropole et de la Réunion et veiller au versement effectif des bourses, le cas échéant.

DYNAMIQUE ASSOCIATIVE

80% des actions sont mises en œuvre par les associations. Plus encore à Mayotte, elles opèrent en relais de l'action publique.

1. Habiliter le secteur associatif exerçant des actions de protection de l'enfance, ce qui permettrait de financer des mesures d'assistance éducative en lieu ouvert, déléguées au secteur associatif.
2. Établir des conventions pluriannuelles d'objectifs et financières
3. Rendre visible les soutiens accordés dans ce cadre
4. Accompagner les associations qui développent des méthodes efficientes d'intervention et encourager les initiatives locales.
5. Soutenir le secteur associatif pour développer des projets d'animation et d'éducation populaire en faveur de l'enfance et de la jeunesse.
6. Installer une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs. Cette instance serait le lieu pour s'entendre sur les objectifs, s'accorder sur les manières d'opérer, sur les mesures éducatives à développer, leur portage et les moyens juridiques et financiers définis en concordance avec la réalité locale, à défaut, renforcer l'observatoire des mineurs isolés pour en faire le lieu inter associatif de validation de tous les projets en faveur des enfants.

DE FAÇON GLOBALE

1. Améliorer les pratiques administratives pour garantir les droits
   a. accélérer les efforts pour assurer la fiabilité et la conservation des actes d'état civil.
   b. assurer des délais corrects d'instruction ou de délivrance de pièces afin de garantir une stabilité des situations individuelles.
   c. Produire des indicateurs et objectiver et partager les données statistiques.
2. Veiller à la faisabilité des projets visant à apporter des réponses urgentes à la problématique des mineurs isolés pour lesquels peuvent être fléchés des fonds européens.
3. Différer l'application de certaines normes permettant de lever des incertitudes juridiques ainsi que les risques de responsabilité pénale dans l'exercice des métiers et de rendre plus attractif les emplois d'encadrement. La problématique des mineurs de Mayotte s'inscrivant dans une configuration à caractère exceptionnel, les mesures s'y rapportant ne peuvent en l'état actuel du droit s'inscrire totalement dans une logique d'intervention de type classique tel que prévu par les textes.
4. Lutter contre les trafics humains en finalisant des accords bilatéraux de coopérations entre la France et l'Union des Comores.
5. Étudier sous pilotage unique la convergence des dispositifs de coopération internationale de toute nature, en priorité, sur la régulation sanitaire ou la réunification des familles séparées et en corollaire, leur subordination aux soutiens des coopérations sanitaire économique et sécuritaire.

ANNEXES

N° 1 Programme des rendez-vous et visites à Mayotte

N°2 Suites données aux recommandations du Défenseur des droits du 19 avril 2013

N° 3 Document directeur « Mayotte 2025 »

Mission à Mayotte de la Défenseure des enfants
Rendez-vous et visites
14 au 18 septembre 2015

Lundi 14 septembre 2015

- Rencontre avec le directeur de TAMA, Philippe DURET
- Visite du CRA – Pamandzi, avec le Commandant Sylvain PINCET
- Échange avec le Directeur de l'UDAF
- Rencontre /dîner débat avec des professionnels de l'enfance à Mayotte sur le thème Enfance-violences-handicap, et CEMEA – Village de Passamainty

Mardi 15 septembre 2015

- CHM, réunion avec le directeur de l'hôpital, MOREL et visite la maternité
- Rencontre avec Laurent SABATIER, Président du TGI et les services de la justice, Joël GARRIGUE, Procureur, les magistrats du siège et du parquet, le bâtonnier et le CDAD au TGI de Mayotte – Mamoudzou
- Rencontre avec le Vice-recteur Nathalie CONSTANTINI à l'école hôtelière de Kawéni
- Rencontre ARS Mayotte, Juliette CORRE, Directrice
- Visite d'un Centre pédiatrique de soins et d'orientation de terrain avec Médecins du Monde
- Rencontre collective avec les associations – Village d'Eva, Tama, Secours Catholique, Médecin du Monde, Croix Rouge Française, Apprenti d'Auteuil

Mercredi 16 septembre 2015

- Rencontre avec Cimade et Solidarité Mayotte
- Entretien avec la Directrice de la PJJ – Madame NICOLAS
- Entrevue avec Monsieur Saïd Omar OILI, Président de l'Association des Maires de Mayotte
- Maraude et visite du centre d'accueil de jour de Msaydié avec l'association Orphelins Apprentis d'Auteuil
- Opération école de la rue avec Village d'EVA
- Rencontre des JADES avec CEMEA
- Échange avec ALI Nizary, Président de l'UDAF de Mayotte
- Visite de la maison d'arrêt de Majicavo, quartier des mineurs avec Monsieur Pascal BRUNEAU, Directeur
- Visite de quartiers hors Mamoudzou
- Rencontre avec les nouveaux délégués du Défenseur des droits

Jeudi 17 septembre 2015

- Rencontre des services ASE du Conseil départemental
- Échange avec Soibahadine IBRAHIM RAMADANI, Président du Conseil Départemental et ISSA ABOUD, Vice-Président en charge des affaires sociales
- Déjeuner avec Seymour MORSY, Préfet de Mayotte et ses services
- Entretien avec Claude LAPLAUD, Procureur général et Gracieuse LACOSTE, Première Présidente de la Cour d'appel

Depuis PARIS :

Entretiens avec Alain ROUSSEAU, Préfet, Directeur général du ministère des outre-mer et Sylvie ESPECIER, conseiller technique.

Entretien avec Chantal de SINGLY, chargée de mission Santé des outre-mer auprès de la Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des droits des femmes et François Maury, directeur général de l'ARS Océan Indien.

Entretien avec Dr Pierre ABALLEA et Dr YVES RABINEAU, inspecteurs généraux de l'IGAS, en charge d'une mission à Mayotte sur la PMI et l'ASE.

Échange avec le Président de la 4ème chambre, Cour des comptes.
Échange téléphonique avec la Chambre Régionale des Comptes de Mayotte.

Les suites apportées à la décision du Défenseur des droits n° MDE-2013-87

Le Défenseur des droits avait formulé 12 recommandations visant à apporter des réponses d'urgence en proposant des moyens dédiés pouvant être mobilisés pour protéger les droits des mineurs isolés sur le territoire de Mayotte.

ACTIONS MENÉES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS :

Présentation de la présente décision au Président de la République et notification au Premier ministre, aux membres du Gouvernement, aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale, aux Parlementaires de Mayotte et au Président du Conseil départemental.

Alertes et interventions lors de la présentation du rapport d'activité annuel aux parlementaires ; veille sur les débats concernant Mayotte et suivi de l'actualité locale ; participation aux travaux interministériels sur le plan en faveur des mineurs isolés de Mayotte.
Constatant la défaillance du Conseil départemental de Mayotte et le déficit chronique de ses finances, pointé par la Chambre Régionale des Comptes Réunion/Mayotte (séance du 17 juillet 2013 avis n°B13-25) le Défenseur des droits a recommandé que des projets de nature à apporter des réponses urgentes à la problématique des mineurs isolés soient élaborés et présentés comme des priorités et que des financements significatifs émanant de l'Union Européenne soient susceptibles d'y être consacrés.

Traitement des réclamations adressées au Défenseur des droits, à titre principal :

- Les difficultés rencontrées par des enfants évacués vers le centre hospitalier de la Réunion et sans accompagnement parental, en termes de prise en charge hospitalière puis socio-éducative et ambulatoire de longue durée ;
- Les difficultés pour des parents mahorais ou présents à Mayotte mais en situation irrégulière d'accompagner leurs enfants pendant leurs soins, étant précisé, que le pronostic vital est parfois engagé;
- L'obstruction à l'accès à la couverture maladie par la Caisse de sécurité sociale de Mayotte, qui exige un RIB nominatif ;
- Les mesures d'éloignement d'enfants rattachés fictivement à un adulte non apparenté ;
- Le cas des enfants victimes, au sein de leur famille d'accueil, d'actes de malveillance, de maltraitance et d'abus sexuel.

Entretiens avec :
Le Préfet Alain CHRISTNACHT, conseiller d'État, rapporteur sur l'immigration comorienne à Mayotte ; les inspecteurs généraux, d'Administration, des Finances, des Affaires Sociales, sur la planification des constructions scolaires, la santé et la protection des enfants ; la coordonnatrice CFP pour les DOM, sur la formation des intervenants sociaux et le projet d'ouvrir une antenne ARTS à Mayotte ; Philippe LECLERC, du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et Caroline LALLY-CHEVALIER, chargée de liaison auprès de l'OFPRA et de la CANDA, sur le rythme des séances foraines de l'OFPRA.

Interventions écrites auprès :

- du Ministre des Affaires étrangères sur l'inscription à l'ordre du jour de mai 2014, du Haut Conseil Paritaire de la coopération entre les États, France et Union des Comores, de la question des mineurs comoriens isolés à Mayotte.
- de la Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et des Droits des femmes, sur les entraves à la santé.
- du Premier Ministre sur la nécessité de faire converger le plan en faveur des mineurs isolés de Mayotte, élaboré en groupe de travail interministériel et le plan jeunesse demandé par le secteur associatif.
- du Ministre de l'Intérieur sur le projet d'ordonnance portant extension et adaptation du CESEDA et du droit d'asile.

Auditions : le 6 novembre 2014, devant la commission des Lois de l'Assemblée Nationale, sur le projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile (avis n°14-10) et le 2 septembre 2015, devant la commission du Sénat sur le projet de la loi n° 2183 relative au droit des étrangers en France (avis n°15-20).

LA PROTECTION DES ENFANTS

D'une manière générale, le Défenseur des droits a recommandé, concernant les mineurs isolés qui arrivent, que le processus d'évaluation soit guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'il soit mené en présence d'un interprète, de manière bienveillante par des professionnels qualifiés en vue d'évaluer et d'assurer la prise en compte des situations individuelles. De même, il convient de veiller à l'application du régime de droit commun de protection des mineurs qui prévoit la saisine du juge par le parquet et à la mise en place des dispositifs de protection adéquats afin que la justice puisse disposer des moyens nécessaires à son action.

Le Défenseur des droits recommande pour les mineurs déjà présents - et tout particulièrement pour ceux dont il est établi qu'ils sont absolument livrés à eux-mêmes -, l'indispensable mise en œuvre d'une politique d'assistance et requiert l'engagement d'un véritable travail d'approche ainsi que de resocialisation.

Le Défenseur des droits a rappelé qu'un mineur isolé étranger ne devrait pas être placé en centre de rétention administrative. Il convient d'apporter une attention particulière aux enfants lors des interpellations et à la nature des rattachements à des adultes.

ACTIONS	Pris en compte Oui/Non	OBSERVATIONS
Créer un lieu d'accueil d'urgence et une cellule d'orientation, accueillant des mineurs sur des durées courtes afin de trouver la solution la plus adaptée à leur situation.	**non**	Fait défaut, un lieu de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation où le jeune repéré comme étant isolé et en danger puisse trouver la solution la plus adaptée à sa situation. Un amendement a été déposé dans le cadre de la loi sur la protection des enfants, le 13 octobre 2015. Il devrait permettre à Mayotte de bénéficier du soutien de l'État au titre des procédures d'évaluation de danger et d'isolement des mineurs.

Créer une antenne de l'Office français de l'Immigration et de l'intégration (OFI) pour, en lien avec les associations, contribuer aux missions d'accueil, étudier la faisabilité des regroupements familiaux et organiser l'attribution des aides au retour	**oui**	En mesurer l'adéquation des moyens
Favoriser les situations de rapprochement familial, le cas échéant, hors du territoire. La réunification familiale implique de retrouver préalablement la famille ; lorsque le retour n'est pas possible, il convient alors d'organiser la protection de ces enfants sur le territoire	**oui**	Cette action portée par TAMA fait l'objet d'un dossier soumis à un appel d'offres au titre d'un co-financement FSE. Le lien à établir avec l'OFI garantirait la sécurité juridique de l'opération.
Augmenter le fond d'aide aux demandeurs d'asile pour limiter les conditions de précarité et garantir, en lien avec l'OFII et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), l'effectivité possible des aides au retour pour ceux qui le demandent	**oui et non**	Le Ministre de l'Intérieur a proposé d'augmenter la dotation à Solidarité Mayotte, les capacités d'hébergement et de développer la visio-conférence pour davantage de séances foraines de la CNDA et de l'OFPRA. L'absence de CADA rend essentiel l'augmentation du nombre de places d'hébergement d'urgence et la création d'un lieu de mise à l'abri et d'orientation pour les enfants demandeurs d'asile (en attente). La présence au CRA de Solidarité Mayotte pour l'élaboration juridique de la situation des personnes demandeurs d'asile est acquise.
Organiser l'approvisionnement en secours de première nécessité par la création d'une banque alimentaire et vestimentaire	**oui**	
Renforcer le dispositif de placement pour une mise à l'abri d'urgence, en placement familial ou autre mode d'accueil d'urgence	**oui/non**	Suite à l'appel d'offres lancé dans le cadre de l'enveloppe globale des fonds FSE consacrés à la protection des enfants (4,5M d'euros) des dossiers ont été déposés dont celui du Conseil départemental; étude en cours sur leur éligibilité.
Mettre en place une maison d'enfants à caractère social *(unité d'accueil de petite taille)*	**oui/non**	Le Conseil départemental a déposé un dossier dans le cadre des co-financements FSE (appel à projet, clos le 31 août 2015). Ce projet propose 65 places en un seul lieu, le Défenseur des droits préconise des petites unités en milieu diffus.

Expérimenter une opération-pilote autour d'une équipe mobile pluridisciplinaire (action citoyenne, accès aux droits, planning familial, action de prévention santé, bibliobus…), au plus près des enfants dans les lieux de vie et au cœur des villages (en s'appuyant, par exemple, sur les Cadis dont le rôle de médiateur doit être développé)	**oui**	- Des associations portent un certain nombre d'initiatives, exemple, Village d'Eva avec un bibliobus et une école de rue ; - La Préfecture a favorisé l'installation de points d'accès aux droits, dans le cadre de la politique de la Ville ; - Les 17 Cadis ont bénéficié d'une formation. universitaire de médiation sociale.
Créer un Institut Médico Éducatif (IME) ou un accueil de jour à destination des enfants atteints de handicap	**oui/non**	30 places supplémentaires ont été créées, mais elles ne suffisent pas à diminuer la liste d'attente.
Créer, à Mayotte, une antenne de l'Institut régional de travail social de la Réunion, de petite capacité, pour former, sur place, aux métiers sociaux	**oui/non**	Dans Mayotte 2025, - Il est demandé d'examiner des modalités de recrutement et de formation adaptées aux besoins et à la population de Mayotte, sur les métiers en tension, dans les hôpitaux, dans le domaine social et dans le secteur de la justice
Professionnaliser les familles d'accueil, assurer la formation obligatoire des assistantes familiales, assurer le respect des dispositions particulières sur les agréments et créer un véritable réseau de ces familles	**oui**	- Nouvelle orientation politique du Conseil départemental. - Mission IGAS en cours sur le fonctionnement de l'ASE et la PMI - Dossier déposé par le département dans le cadre du co-financement ASE
Permettre le recrutement local d'adultes relais (actuellement 10), d'animateurs santé ville et de coordinateurs sécurité, en développant les moyens accordés à la politique de la Ville	**oui**	Une opération de médiation, financée 100% par l'État : 191 médiateurs- prévention formés en contrat CUI ; cette opération fait l'objet d'une évaluation pour en connaître les modalités de reconduction.
Créer une union départementale des familles (UDAF) afin de diversifier l'offre	**oui**	Installée depuis janvier 2015, elle regroupe 1.000 familles.

LES SOINS

Globalement, le Défenseur des droits a recommandé que, le statut de zone en déficit de soins soit reconnu à Mayotte que soit organisée une meilleure coopération avec le département de la Réunion (appui en imagerie médicale, accueil en stage des professeurs en médecine, échanges de bonnes pratiques…), que soit accélérée la mise en œuvre du plan régional de santé et que soit pleinement appliquées les dispositions du code de la santé publique propres à Mayotte.

Le Défenseur des droits a également recommandé de garantir à la population l'accès aux soins, notamment en mettant en place la CMU et CMU-C en faisant bénéficier d'une affiliation directe à la sécurité sociale les enfants non couverts et ce, dans l'attente de la mise en place de l'AME. Le chantier de la CMU devrait être lancé.

Le Défenseur des droits a recommandé qu'une attention particulière soit apportée aux conditions sanitaires et médicales des enfants migrants.

ACTIONS	Pris en compte Oui/Non	OBSERVATIONS
Clarifier la répartition des compétences et les modes de financements entre la protection maternelle et infantile et le CHM	**non**	Une mission IGAS rendra ses conclusions en décembre 2015.
Dynamiser les structures de soins de proximité en développant la création de maisons de santé pluridisciplinaires et pluri institutionnelles	**non**	
Veiller à la pleine application de l'ordonnance n°2012-785 du 31 mai 2012, pour la gratuité des soins aux enfants et ceux afférents aux enfants à naître	**non**	Clarification budgétaire attendue
Étendre la notion d'ayant droit à l'assurance maladie au mineur à charge du conjoint de l'assuré social, conformément à l'article L313-3 du code de la sécurité sociale	**oui/non**	Selon les pratiques
Identifier ou créer un centre de planification de l'éducation familiale (contraception, IVG...)	**oui**	
Centraliser les actions de vaccinations au centre hospitalier de Mayotte	**non**	Le CHM est prestataire en délivrant les vaccins à la PMI; des ruptures de vaccinations sont liées à des questions d'ordre administratif.

Faciliter les démarches administratives pour le parent accompagnant l'enfant malade dans le cadre d'une évacuation sanitaire (EVASAN)	**non**	Un comité de pilotage a été mis en place mais à ce jour, aucun protocole précis n'a été validé.
Accélérer la mise en place de la carte vitale pour faciliter les démarches dans le cadre de mobilité vers d'autres départements	**oui**	Plus de 60% environ

SCOLARITÉ

Le Défenseur des droits a recommandé, en vue d'assurer la mise en œuvre effective du principe de l'obligation scolaire, de renforcer l'équipement des écoles élémentaires en matériel pédagogique, d'envisager la création d'écoles en structure légère en attendant les constructions de classes pérennes, de garantir l'accès à un repas/collation quotidien à l'ensemble des élèves.

ACTIONS	Pris en compte Oui/Non	OBSERVATIONS
S'appuyer sur les modalités du changement du rythme scolaire qui prévoit pour les communes un fonds d'amorçage incitatif (50 euros par élèves) utilisable, pour financer notamment l'achat de fournitures scolaires	**?**	Le Conseil départemental a résorbé les retards de versement des dotations aux communes, elles peuvent consacrer des crédits de fonctionnement et d'équipement aux classes du premier degré.
Expérimenter les parcours d'insertion autour des emplois d'avenir	**?**	Non évaluée
Constituer un vivier pour les nouveaux métiers utiles au développement de Mayotte et s'assurer que le Plan départemental d'insertion contienne des formations en adéquation avec les besoins propres au territoire	**?**	Non évaluée Repris dans Mayotte 2025
Réinstaurer un nouveau centre de formation des apprentis	**oui**	
Identifier des lycées, érigés en maison commune, intégrant une école des parents et renforcer l'apprentissage de la langue française	**oui**	Opération école des familles. Un rapport sur la maîtrise du français sur l'ensemble du territoire a été confié par le Premier ministre au délégué général à la langue française et aux langues de France.

Examiner la faisabilité de créer une « école de la 2ème chance » et un IRTS	**oui/non**	Étude IRTS non engagée
Confirmer les dispositions transitoires locales permettant à un majeur étranger de terminer le cycle scolaire entamé et éviter les situations de rupture pour les mineurs à l'approche de leur majorité en veillant à réduire les délais d'instruction de leurs demandes de titre de séjour ou de naturalisation	**oui/non**	Un projet d'organisation pour un meilleur repérage des élèves devant bénéficier d'un titre de séjour à l'approche de leur majorité est cours entre le Vice-rectorat et la Préfecture
Encourager les missions de volontaires du service civique	**oui**	Le Défenseur des droits a recruté 4 emplois civiques pour mener une information des droits des enfants dans les collèges (JADE).

PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

Le Défenseur des droits a recommandé de développer une politique de prévention spécialisée adaptée au public concerné et d'apporter aux mineurs en conflit avec la loi des réponses diversifiées.

ACTIONS	Pris en compte Oui/Non	OBSERVATIONS
Renforcer les moyens en éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour la prise en charge, en milieu ouvert, des jeunes délinquants lorsque cela s'avère nécessaire	**oui**	La PJJ dispose en interne de compétences pouvant être partagées provisoirement avec le Conseil départemental (mesures AEMO et formation des assistants sociaux).
Développer une politique de prévention adaptée pour assurer une présence dans la rue et éviter que les enfants s'exposent à la délinquance	**oui**	Des projets ont été déposés dans le cadre des co-financements FSE (juin 2015) par Apprentis Auteuil/Agepac et la Croix Rouge.
Clarifier les compétences et l'articulation entre la PJJ et les autres intervenants	**oui**	
Garantir en toutes circonstances aux mineurs délinquants des conditions d'incarcération conformes aux prescriptions en vigueur avant l'achèvement complet des travaux d'extension de la maison d'arrêt de Majicavo	**oui**	Conformément aux prescriptions en vigueur, la maison d'arrêt de Majicavo s'est organisée afin de réserver un espace séparé pour les mineurs incarcérés en attendant le transfert

		dans la nouvelle construction (octobre 2015). Les délégués du Défenseur des droits y tiennent des permanences.

AUTRES

Le Défenseur des droits a recommandé de procéder à un recensement fiable de la population, à l'enregistrement et à la numérisation de l'ensemble des actes d'état civil, d'assurer leur diffusion aux administrations et organismes sociaux ayant à en connaître et de fixer des règles précises et harmonisées quant aux modalités de leur délivrance**.**

oui/non	L'ensemble de ces considérations sont connues mais demeurent en l'état. Mayotte 2025 reprend en partie ces problématiques.

Le Défenseur des droits recommande au Parlement d'examiner, à l'occasion des débats législatifs sur la décentralisation, les conditions juridiques dans lesquelles la compétence « aide sociale à l'enfance » pourrait être mise en œuvre, au moins de façon transitoire, par les services de l'État.

oui/non	En revanche, un travail est en cours afin de revoir les modalités de la compensation pour le département depuis 2008 de créer un service d'aide sociale à l'enfance (Loi de Finances 2015) et d'y adosser une convention de partenariat.

Le Défenseur des droits a souhaité qu'un dialogue fructueux soit noué entre les deux pays, France et Union des Comores, en vue de rechercher conjointement puis d'engager des politiques de coopération. Il prendra part à ce dialogue en développant une politique d'échanges et de coopération avec l'institution nationale des droits de l'homme récemment créée par l'Union des Comores.

Oui/non	Inscription à l'ordre du jour du Haut Comité paritaire des États France et Union des Comores (mai 2014). Aucune démarche concrète n'a abouti à ce jour

Afin de maîtriser l'ampleur du phénomène des mineurs isolés à Mayotte, le Défenseur des droits a recommandé :

ACTIONS	Pris en compte Oui/Non	OBSERVATIONS
L'installation d'une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs dont la tâche sera d'établir le calendrier des priorités	**oui/non**	Un secrétariat permanent, piloté par le Préfet étudie les données sociales sur les mineurs isolés à Mayotte et les préconisations émises par l'Observatoire des mineurs isolés. Il s'agirait toutefois de renforcer cette structure et d'en redéfinir les objectifs et les modalités de partage des informations.
Le déploiement d'une mission d'appui composée d'agents publics volontaires pour mettre en œuvre ces objectifs	**oui/non**	De nombreuses missions et audits sont diligentés par l'État sur des thématiques différentes.

LE DOCUMENT STRATÉGIQUE

MAYOTTE 2025 UNE AMBITION POUR LA REPUBLIQUE

Préambule

Les Mahorais ont fait le choix de la France en 1976. Ce choix nous honore et nous oblige. Depuis presque 40 ans Mayotte progresse sur le chemin du développement et de la convergence vers le droit commun de la République.

L'accord sur l'avenir de Mayotte, signé en 2000, a offert au territoire une perspective claire sur son évolution future. Les choix réitérés des élus et de la population ont permis d'ancrer Mayotte au sein de la République comme département depuis 2011 et comme région ultrapériphérique de l'Europe depuis 2014.

C'est une étape décisive et symbolique qui a été franchie, conformément aux souhaits des Mahorais. Pour autant, il reste de nombreux défis à relever avant de parachever le processus d'alignement sur le droit commun.

Au-delà de l'objectif consubstantiel à la départementalisation d'alignement sur le droit commun et de résorption des écarts de développement, il convient de fixer le rythme des réformes à engager et d'ordonner les priorités de l'action publique, dans un contexte de rationalisation des choix budgétaires.

Si le pacte pour la départementalisation de décembre 2008, arrêté unilatéralement, devait tenir lieu de feuille de route à l'action publique, il se révèle largement obsolète et ne répond plus aux aspirations légitimes de la société. Surtout, il ne permet pas de répondre au besoin de sens exprimé par les Mahorais.

Pour ces raisons, le Président de la République, M. François HOLLANDE, lors de sa visite officielle d'août 2014, a souhaité qu'un document stratégique traçant pour les 10 années à venir le cheminement de Mayotte vers le droit commun de la République soit élaboré au cours de l'année 2014-2015.

Mayotte 2025 nous invite à un exercice de responsabilité partagée. Il s'agit de concilier plusieurs objectifs qui nous obligent : parachever la départementalisation de Mayotte dans le respect des équilibres du territoire ; inscrire les mutations de la société dans une perspective politique partagée ; réaffirmer le consentement de chacun aux mutations engendrées par la départementalisation et qui peuvent bousculer les fondements de la société mahoraise ; mettre en responsabilité l'ensemble des acteurs – élus, socio-économiques, associatifs, société civile - qui contribuent à la construction du territoire ; assurer aux Mahorais les droits et obligations afférents à leur appartenance pleine et entière à la nation ; clarifier les priorités de l'action publique en faveur du développement du territoire.

Le Président de la République a souhaité donné corps à ce nouveau contrat de société pour définir en responsabilité le rythme approprié de convergence vers le droit commun, dans le respect des équilibres du territoire, la sécurité pour chacun et l'intégration du territoire dans son bassin régional.

L'État a massivement investi dans le développement de Mayotte depuis de nombreuses années et a permis de lancer des programmes de construction de logements, d'écoles, de collèges, de lycées, d'électrification, des investissements routiers, d'infrastructures et d'équipements publics.

L'intégration à l'Union européenne a permis à Mayotte de bénéficier des fonds européens. Pour les années 2014-2020, ce sont a minima 350 millions d'euros qui sont mobilisés par l'Union européenne pour Mayotte, notamment dans les domaines liés à l'environnement, à la pêche, à l'agriculture, aux infrastructures et à la lutte contre les exclusions.

Le contrat de plan entre l'État et la région représente une part importante des contreparties nationales aux fonds européens. Dès cette année, un nouveau contrat de plan État-Région couvrant la période 2015-2020 va permettre de mobiliser 378 millions d'euros. Soit une intensité d'aide par an et par habitant de la part État du contrat six fois supérieure à la moyenne constatée dans le reste du pays.

Pourtant, les enjeux de Mayotte restent majeurs : la démographie du plus jeune département de France et l'un des plus denses après les départements franciliens, conditionne les besoins du territoire. La population, au 1er janvier 2014, est de 220 313 habitants. La moitié de la population est âgée de moins de 17,5 ans et 60 % a moins de 25 ans. La croissance de la population est forte avec un taux annuel de 2,7 % contre 0,6 % en métropole sur les cinq dernières années. La mise en œuvre d'un plan en faveur de la jeunesse, décidé par le Président de la République, est là, plus encore qu'ailleurs, une des conditions du développement du territoire sous toutes ses formes. Même si le produit intérieur brut par habitant a très fortement augmenté et reste très supérieur à celui observé chez nos voisins régionaux, un quart de la population vit sous le seuil de pauvreté. Un tiers de la population en âge de travailler n'a pas d'emploi et 80 % des demandeurs d'emploi ont un niveau de formation inférieur ou égal à la classe de 6e.

Le développement économique, social, environnemental de Mayotte exige aujourd'hui des choix : ceux de ses priorités de développement dans un contexte de dynamique démographique, ceux de sa jeunesse, ceux de sa cohésion sociale pour un mieux vivre ensemble.
C'est à cette ambition de sens et de valeurs partagées au sein de la République française que nous convie Mayotte 2025 pour accompagner le 101ème département sur le chemin de l'égalité. Mayotte 2025 s'est nourrie des analyses convergentes et complémentaires des élus, des acteurs économiques et institutionnels, des associations, dans un dialogue constructif avec les services de l'État.
Partie intégrante de la République française, le département de Mayotte n'aspire qu'à s'épanouir dans ce cadre. Mayotte 2025 en trace le chemin.

I. Une stratégie pour bâtir un avenir commun d'ici 2025

En devenant collectivité départementale en 2001, puis 101e département français en 2011, le territoire a dû s'approprier trois actes de décentralisation en moins de quinze ans, parachevés en 2014 par son intégration dans l'Union européenne en tant que région ultrapériphérique.

Encouragé par les parlementaires, le président du Conseil départemental, le président de l'association des maires de Mayotte, le président du conseil économique, social et environnemental ainsi que par les chambres consulaires, les acteurs économiques et associatifs, souhaité par le Président de la République et le Gouvernement, le processus *Mayotte 2025* a été lancé au début de l'année 2014. Il porte l'ambition d'achever la départementalisation, de définir les axes de développement stratégiques du territoire et d'en déterminer les priorités. Il s'agit bien de concevoir le schéma directeur d'un avenir solidaire, construit sur des bases durables, respectueuses des hommes, des femmes et de leur environnement.

Au mois de septembre 2014, sept groupes de travail ont été mis en place. Le pilotage de la réflexion a été confié à :

- M. Ibrahim ABOUBACAR, député
- M. Boinali SAID, député
- M. Thani MOHAMED SOILIHI, sénateur
- M. Abdourahamane SOILIHI, sénateur
- M. Daniel ZAIDANI, président du conseil général
- M. Said OMAR OILI, président de l'association des maires
- M. Abdou DAHALANI, président du conseil économique, social et environnemental.

Ce ne sont pas moins de vingt-trois ateliers et rencontres qui se sont tenus. Particuliers, syndicats, associations, élus, ont contribué à ce document. Le corps préfectoral et les différentes administrations de l'État ont également apporté leur pierre à cet édifice.

Cet ambitieux projet a été présenté par le Préfet dans chacune des communes du Département lors de rencontres avec des élus, des administrations communales, des associations et des citoyens mahorais. Les débats ont été, à chaque fois, riches et fructueux.

Une campagne d'information et de communication a été menée de concert par les pilotes des ateliers et les services de l'État. Les médias locaux ont relayé les priorités, les illusions, les désillusions, les besoins, les attentes, les critiques mais aussi les espoirs et les fiertés de tous. Tout a été mis sur la table et débattu. Parfois passionnément.

Le premier enseignement des mois qui viennent de s'écouler et de la richesse des débats est sans aucun doute la volonté des acteurs de faire de ce document stratégique, non pas un inventaire, un catalogue de projets ou d'actions, mais bien d'établir les priorités qui mènent vers

un avenir meilleur et les principes qui doivent contribuer à leur concrétisation. Ce document est un point de convergence des ambitions du territoire.

Le second enseignement est le besoin de visibilité constante et d'explication de l'action publique. À partir d'une analyse lucide et juste de ce qui caractérise le 101e département français, il nous appartient de mettre en avant des priorités qui se réaliseront jour après jour, d'ici 2025 grâce à l'implication de tous.

Cette explication permanente du processus de départementalisation, des enjeux en présence et des opportunités qu'il renferme doit être l'œuvre coordonnée de l'État, des élus et de tout « traducteur » pour reprendre une expression utilisée dans l'un des ateliers.

Le troisième enseignement est que l'on ne saurait parler de Mayotte et de son avenir sans embrasser son rôle, sa place, son identité dans le bassin qui l'entoure. Au-delà de La Réunion, autre département français voisin, d'autres territoires et pays ont un rôle à jouer pour un co-développement encore plus adapté et plus efficace dans l'espace de l'océan Indien.

Les principes qui doivent guider toutes ces ambitions sont aussi, au-delà du développement économique et social, le respect des droits et des devoirs et la promotion d'une société de libertés composée de citoyens éclairés, émancipés et responsables. La liberté a toujours été historiquement la première valeur portée par les militants de la départementalisation : « *Nous voulons être français pour être libres* ». Cette liberté dans la République est inséparable de l'égalité et de la fraternité. Quatre de leurs aspects doivent être soulignés : l'égalité femmes – hommes, l'égalité des citoyens, le vivre ensemble et la laïcité.

La question de l'égalité femmes – hommes est cruciale : l'avenir de Mayotte ne pourra se réaliser sans les femmes. Un plan d'action transversal sur la réalisation effective de l'égalité femmes – hommes sur le territoire s'impose sur le plan de l'éducation des filles, sur le parcours professionnel des femmes, sur l'accès aux emplois et aux fonctions électives et sur la création d'entreprises.

La question de l'égalité des citoyens est une promesse de la République à tous ses enfants. Le caractère progressif et adapté du processus départemental ne doit pas s'accommoder du maintien passif de discriminations ou de dérogations juridiques qui ne seraient pas ou plus justifiées. La mission républicaine n'est pas de déclarer l'égalité entre ses concitoyens, mais bien de la bâtir.

La question du vivre ensemble est essentielle à Mayotte. Elle repose sur l'exigence d'égalité, trouve son ciment dans la fraternité et se nourrit du partage des cultures.

La laïcité enfin, cette liberté de croire ou de ne pas croire, cette obligation à la fois de neutralité de la puissance publique vis-à-vis des cultes et de protection de liberté de conviction religieuse de chacun, est une pierre angulaire de la société française. Mayotte doit préserver et accompagner l'exercice pacifique des cultes qui la caractérise et la société doit faire bloc pour barrer la route à tous les extrémismes qui remettraient en cause ce principe.

C'est à la lumière de ces enseignements que le document *Mayotte 2025* a été structuré en **six thèmes** :

- ✓ Un cadre institutionnel performant
- ✓ Une éducation de qualité, des formations et une politique d'insertion adaptée aux besoins du territoire

- ✓ Un tissu économique développé
- ✓ Un secteur sanitaire et une cohésion sociale exemplaires
- ✓ Une politique de l'habitat et de la ville adaptée
- ✓ Une gestion durable des richesses naturelles du Département

La question de la gouvernance du processus est décisive. Donner de la visibilité aux actions annoncées permet de mettre en perspective l'action publique, de hiérarchiser les attentes, de responsabiliser les acteurs publics dans l'exercice de leurs compétences. Cette pédagogie qui dépasse l'instant et l'actualité ouvre la voie à une contractualisation responsable au long des dix années qui viennent.

Pour chacune des thématiques voire sous-thématiques, un tableau de suivi sera mis en place qui indiquera l'autorité responsable de la bonne réalisation de l'engagement et le calendrier envisagé. Tous les obstacles freinant le bon déroulement vers l'objectif devront clairement être identifiés.

Un responsable pour chacun des thèmes sera désigné par les signataires. Au cours de rencontres trimestrielles, présidées par une autorité préfectorale, un suivi détaillé des actions sera opéré. Sous l'autorité de ce responsable, en lien avec l'autorité préfectorale de référence, des rencontres particulières se tiendront en tant que de besoin et dans la forme qui conviendra le mieux à la multiplicité des thèmes qui doivent être traités.

Semestriellement, pour chacune des six thématiques il sera rendu compte au préfet, au président du conseil départemental, au président de l'association des maires, au président du conseil économique, social et environnemental, et aux parlementaires de l'état d'avancement de chacune des actions. À cette occasion, indépendamment des informations qui pourraient être publiées au fur et à mesure des réalisations, une très large information publique à destination des Mahorais sera faite.

Un point d'étape des réalisations sera présenté chaque année devant le ministre chargé des outre-mer.

II. Des actions à mettre en œuvre d'ici 2025

UN CADRE INSTITUTIONNEL PERFORMANT

Objectif 2025 : parachever la départementalisation, renforcer les collectivités territoriales et conforter la réorganisation de l'administration territoriale de l'État.

1. Achever la départementalisation de manière adaptée et progressive

- **Achever les chantiers prioritaires** en consolidant la fiabilisation de l'état-civil ; en poursuivant la régularisation foncière avec la création d'un établissement public foncier d'État ; en élaborant des données socio-économiques fiables.

- **Étendre et adapter à Mayotte certaines dispositions législatives et réglementaires non encore applicables à Mayotte** en transposant le code du travail, le cas échéant avec les adaptations nécessaires ; en appliquant pleinement les dispositions du code rural et de la pêche maritime sur la main-d'œuvre agricole ; en mettant en œuvre toutes les dispositions législatives permettant la libération du foncier agricole et l'installation sur ce foncier ; en étendant et adaptant les dispositions du code des transports concernant le droit social des marins.

- **Améliorer l'organisation des juridictions** en expérimentant un recrutement d'interprètes salariés, ce qui permettra aux juridictions d'avoir à tout moment des interprètes à leur disposition, à ces interprètes d'être rémunérés de manière régulière et constante ; en mettant en place des mesures incitatives afin d'améliorer l'attractivité du territoire pour les professions judiciaires ; en favorisant l'implantation d'études principales d'huissiers présents à temps plein par le pouvoir conféré au ministre de la justice de lancer un appel à candidatures sur la création de nouveaux offices dans les zones où un manque de professionnels est identifié.

2. Rendre les collectivités plus efficaces et mieux les accompagner

- **Créer de nouvelles intercommunalités de gestion et refonder l'intercommunalité de projet**; en élaborant le schéma départemental de coopération intercommunale et en le déclinant pour le 1er janvier 2016, par la mise en place d'intercommunalités en nombre très restreint ; en faisant bénéficier les agents affectés dans ces structures d'un programme de formation dédié et spécifique ; en créant un pôle administratif dans le sud de l'île, à l'image de celui qui a été mis en place au nord afin de rapprocher l'administration des citoyens ; en appuyant la structuration des futures intercommunalités sur les pôles de développement identifiés dans le département.

- **Mieux former les agents et élus locaux et adapter leurs compétences aux besoins** en mettant en place une action de formation de grande ampleur des agents publics ; en créant, au sein du comité de coordination mahorais de la formation professionnelle, une commission chargée d'assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation de ce plan de formation ; en dotant les collectivités d'outils qui leur permettront de maîtriser la situation de leurs ressources humaines.

- **Améliorer la gouvernance des collectivités** en les engageant à signer un contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement ; en modernisant les pratiques administratives par l'encouragement de l'informatisation des administrations mahoraises et le développement de l'*e*-administration.

- **Accompagner le Conseil départemental de Mayotte vers une Collectivité unique** de plein exercice d'ici au prochain renouvellement des régions de 2021. Cette nouvelle collectivité sera dotée de l'ensemble des compétences qui en découle.

- **Adapter le mode de scrutin** vers le mode de scrutin proportionnel de liste à deux tours avec prime majoritaire sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Adapter également le nombre d'élus de cette collectivité unique.

3. Achever la décentralisation et réorganiser l'administration territoriale de l'État

- **Achever la décentralisation et renforcer l'accompagnement des collectivités** en créant un groupe de travail entre collectivités territoriales et État qui aura pour objectif d'identifier clairement les responsabilités de chaque collectivité ; en mettant en place, à la préfecture, des équipes dédiées, vouées à appuyer les collectivités de manière transitoire, en attendant la montée en puissance des intercommunalités et la formation des cadres.

- **Achever la réorganisation de l'administration territoriale de l'État** en créant une direction des affaires culturelles de plein exercice.

4. Poursuivre l'ancrage de Mayotte en tant que territoire européen

- **Former les élus et les agents techniques des pouvoirs publics** chargés de gérer les programmes. Outre les efforts requis des collectivités locales pour se mettre aux « standards européens », les entreprises ou structures qui souhaitent émarger aux fonds européens doivent produire le même effort.

5. Organiser et favoriser le dialogue avec les cultes

- **Proposer une formation à l'apprentissage de la laïcité et les valeurs de la République** en mettant en place un diplôme universitaire « Islam et République » au centre universitaire de Mayotte.

- **Structurer le dialogue local avec les cultes présents à Mayotte.**

UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ, DES FORMATIONS ET UNE POLITIQUE D'INSERTION AU SERVICE DE LA JEUNESSE

Objectif 2025 : assurer les conditions de réussite éducative de tous les jeunes Mahorais.

1. Faire bénéficier les élèves mahorais de meilleures conditions d'apprentissage et de vie dans le primaire et le secondaire

- **Maintenir le niveau d'investissement dans les infrastructures scolaires, constructions et rénovations d'établissements,** afin d'améliorer les conditions d'accueil des élèves, de faire cesser les rotations scolaires dans le premier degré et d'accueillir tous les enfants en âge d'être scolarisés, en mettant en place une cellule de construction et de suivi des restructurations dans le premier degré ; en mettant à disposition le foncier nécessaire à l'implantation des bâtiments ; en renforçant les équipements pour la pratique de l'EPS dans les EPLE ; en transférant aux intercommunalités la compétence de l'entretien ordinaire des bâtiments des écoles primaires.

- **Étendre progressivement l'offre de restauration scolaire** en renforçant l'action du comité départemental de la restauration scolaire ; en apportant d'autres moyens de financement, notamment par la participation du Conseil départemental et des communes ; en prévoyant des réfectoires et espaces dédiés dans les nouveaux projets de construction ; en encourageant la mise en place de filières de production et de transformation en circuit court de produits alimentaires destinés à la restauration collective ; en améliorant la qualité des produits par le biais d'un cahier des charges au regard d'un diagnostic des prestations délivrées.

- **Développer l'offre de places en internat dans le second degré** en sollicitant un financement de l'ANRU dans le cadre du programme d'investissements d'avenir et en encourageant le développement de projets pédagogiques et éducatifs de qualité en appui sur le référentiel des internats de la réussite.

2. Diminuer le taux d'illettrisme et d'analphabétisme et faire progresser la maîtrise de la langue française

- **Faire progresser la maîtrise de la langue française** en étendant le programme « passerelle pour le français » au sein du système scolaire, tout en valorisant les langues maternelles et cultures locales ; en déployant une plateforme partenariale de lutte contre l'analphabétisme et l'illettrisme à l'attention des publics de plus de 16 ans pas, peu ou plus scolarisés, en complémentarité avec la mission de lutte contre le décrochage scolaire ; en favorisant l'accès à la lecture publique et en portant le livre au lecteur lorsque cela est possible, sur tout le territoire ; en développant l'éducation artistique et culturelle en faveur des projets autour de la langue française sous toutes ses formes : lectures publiques, contes, slam, création participative, etc. ; en utilisant le télé-enseignement ; en valorisant la langue parlée au sein des familles en s'appuyant sur le schéma d'accompagnement à la valorisation de l'enseignement des langues d'origine dans les territoires ultramarins.

- **Encourager les élèves à haut potentiel** en développant un dispositif d'internats,

notamment de la réussite éducative, afin d'accompagner au plus près les collégiens et lycéens ; en développant un programme de bourses pour étudiants ou jeunes salariés dans les secteurs porteurs ; en encourageant la poursuite d'études des jeunes Mahorais dans les grandes écoles ; en soutenant les filières d'excellence sportive.

- **Généraliser la politique d'éducation prioritaire à tout le département** en étendant, à compter de la rentrée scolaire 2015, le classement en éducation prioritaire de tous les collèges et écoles de Mayotte ; en accompagnant cette politique dans la durée afin qu'elle constitue un vecteur important d'évolution des pratiques pédagogiques et éducatives pour la réussite de tous.

- **Élever le niveau de recrutement des enseignants du premier degré** en mettant en place une formation initiale de qualité.

3. Cibler davantage la formation sur les besoins du territoire et les métiers en tension pour favoriser l'emploi de tous

- **Développer la formation professionnelle en alternance** en transposant les dispositions du code du travail métropolitain en matière d'apprentissage et le contrat de professionnalisation ; en poursuivant le soutien au bataillon du service militaire adapté (SMA) ; en encourageant une implication accrue des entreprises dans la formation en alternance ; en promouvant l'apprentissage maritime ; en créant un centre de formation et d'apprentissage public d'ici 2020.

- **Promouvoir la coopération régionale dans l'enseignement supérieur et la formation qualifiante et professionnelle** en amplifiant le soutien à la mobilité, notamment par le biais du fonds de continuité territoriale.

- **Organiser cinq filières de formation technique structurantes pour le territoire**, outre les formations administratives déjà énumérées : bâtiment et construction ; sanitaire et social ; tourisme ; agriculture, agro-alimentaire et aquaculture ; développement durable.

- **Développer un enseignement complémentaire à celui de l'éducation nationale afin que tout jeune scolarisé connaisse les règles principales de construction et de sécurité** et qu'il puisse ainsi contribuer à modifier rapidement les pratiques.

4. Faciliter l'insertion des jeunes et des demandeurs d'emploi

- **Mieux soutenir les jeunes en difficulté** en leur assurant un suivi spécifique et renforcé ; en soutenant la parentalité, notamment en s'appuyant sur les actions éducatives familiales ; en poursuivant les mesures spécifiques de soutien à la création d'emplois et d'aide au retour à l'emploi de personnes en difficulté ; en faisant monter en puissance les missions locales ; en créant une école de la deuxième chance à Mamoudzou dès 2015 avec, en prévision, l'implantation d'antennes réparties sur le territoire de Mayotte.

- **Promouvoir l'économie sociale et solidaire** en développant les activités des entreprises et des associations dans ce domaine ; en accompagnant la création et le développement d'une chambre régionale de l'économie sociale et solidaire en 2015 ;

en aidant les régies de quartiers qui élaborent leur projet économique, et social grâce à la volonté partagée des habitants, des élus des collectivités, des représentants des bailleurs sociaux et des acteurs socio-économiques ; en développant les structures d'insertion par l'activité économique.

- **Mettre en place un Programme Cadres Avenir** pour identifier les hauts potentiels du territoire et accompagner les jeunes les plus méritants dans des filières sélectives. Ce plan respectera un principe de parité F/H.

UN TISSU ÉCONOMIQUE DÉVELOPPÉ

Objectif 2025 : contribuer à résorber le déficit d'équipements et accompagner le renforcement de filières économiques pérennes au soutien de l'emploi et de la compétitivité.

1. Doter Mayotte des infrastructures nécessaires à un développement équilibré du territoire et à son insertion régionale en confortant la mobilité des Mahorais

- **Accompagner la mise en œuvre d'une politique de transports urbains et interurbains et développer les infrastructures routières** en créant des lignes interurbaines par le Département ; en créant une ou plusieurs lignes urbaines avec niveau de service garanti, par la commune de Mamoudzou ; en améliorant les conditions de circulation sur les routes nationales et départementales, notamment par le lancement d'études sur le contournement de Mamoudzou.

- **Conforter le développement des infrastructures aéroportuaires** en mettant en place les aires de sécurité d'extrémité de piste (RESA), à court terme, pour se conformer aux nouvelles règles de sécurité européennes ; en améliorant la desserte aérienne de Mayotte afin de développer le tourisme.

- **Expertiser l'optimisation des liaisons entre Petite-Terre et Grande-Terre et réorganiser les flux maritimes** en réalisant, d'ici 2020, une étude comparative d'une liaison maritime à haut niveau de service et d'un franchissement routier, et portant également sur une réorganisation des flux maritimes pour réaliser un cabotage entre différents points de l'île. Il s'agira d'évaluer la faisabilité technique de ces deux projets, mais aussi leur pertinence économique, financière, sociale et environnementale.

- **Soutenir la croissance du port** avec l'ambition de garantir en priorité l'approvisionnement de Mayotte dans des conditions de sécurité, de coûts et de régularité acceptables. La réalisation de cette ambition s'appuiera sur la mise à disposition de fonds d'État et de fonds européens ; en réorganisant le trafic en provenance et au départ du port par des liaisons maritimes afin de conforter le rôle du port de Longoni comme plateforme de desserte régionale des Comores et du nord de Madagascar ; en imaginant une autorité unique de gestion des infrastructures portuaires ; en profitant de la dynamique du grand port maritime de la Réunion qui est le port de première touchée dans le trafic conteneurisé nord-sud dans cette zone.

- **Développer les infrastructures numériques** en développant la couverture de l'île par un réseau d'émetteurs *wifi* ; en prolongeant la boucle de fibre optique dans le sud de l'île ; en développant les métiers de services liés à internet.

2. Structurer les filières économiques les plus importantes pour produire de l'emploi

- **Développer la filière du tourisme durable** en poursuivant sa structuration et sa professionnalisation ; en promouvant la destination Mayotte et en définissant une identité touristique forte autour du tourisme bleu et vert et du développement durable ; en offrant un environnement touristique de qualité et en valorisant le

patrimoine naturel et culturel ; en appuyant le développement hôtelier et des gîtes ; en promouvant les produits locaux et l'artisanat mahorais ; en développant le tourisme sportif et la plaisance.

- **Structurer la filière agricole** en renforçant la capacité d'intervention de la chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte pour aider la structuration de filières autour de produits utiles aux habitants de Mayotte ; en facilitant l'installation, la transmission et l'accès aux financements ; en mettant en place des abattoirs, en priorité un abattoir pour ruminants ; en améliorant la desserte et la gestion des exploitations ; en promouvant les produits utiles et correspondant aux capacités et besoins du territoire ; en assurant la mise en œuvre et la gouvernance effective des programmes communautaires POSEI (Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité) et PDR (programme de développement rural).

- **Structurer les filières pêche et aquaculture** en créant un comité régional des pêches maritimes et des élevages marins ; en assurant la mise en œuvre effective du FEAMP (fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) et en particulier du plan de compensation des surcoûts ; en soutenant un développement durable des pêches maritimes qui passe par la modernisation de la flottille, l'amélioration du suivi des captures et des conditions de débarquement et de conservation du poisson et la résorption de la pêche informelle ; en soutenant la filière aquacole.

- **Structurer les filières du BTP** en promouvant les matériaux et techniques locaux, en développant un tissu de micro-entreprises et d'artisans, en favorisant le recours aux procédés de construction rapides pour réduire les coûts.

3. Rendre les entreprises plus compétitives grâce à un accompagnement de qualité et des conditions de travail plus attractives

- **Mieux accompagner les entreprises** en développant des outils d'ingénierie financière pour leur permettre de financer leurs projets et développer leurs exportations ; en mobilisant tous les leviers pour atteindre, à terme, la parité entre les femmes et les hommes tant chez les dirigeants d'entreprises que dans les organes délibérants ; en incluant les entreprises dans le plan de formation départemental ; en développant le financement de la formation des salariés.

- **Simplifier les procédures administratives** pour les démarches d'entreprises, en accompagnant et en améliorant l'efficience du greffe du tribunal mixte de commerce ; en accompagnant les entreprises dans leurs démarches pour obtenir la garantie décennale ; en faisant mieux connaître les dispositifs du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), les facilités de gestion de trésorerie proposées par l'Agence française de développement (AFD) et les outils portés par Bpifrance ; en développant les télé-procédures pour la déclaration préalable à l'embauche ; en mettant en place le titre emploi service entreprise ; en mutualisant au maximum les informations entre les administrations afin d'éviter les procédures redondantes ; en incluant systématiquement le Département de Mayotte dans les mesures de simplification décidées par le Gouvernement ; en rendant effective la garantie des salaires.

- **Mieux garantir l'exercice d'une concurrence loyale dans les différents secteurs**

sensibles en poursuivant le renforcement des services de la concurrence, de la consommation, de la répression des fraudes et de la métrologie ; en signalant à l'Autorité de la concurrence les informations relatives aux dysfonctionnements des marchés ; en mobilisant les outils d'observations macro-économiques et les acteurs associatifs.

- **Diminuer les coûts d'importation et de logistique des entreprises de distribution et de production et optimiser la réglementation et la fiscalité douanières.**

- **Assurer l'alignement sur le code du travail d'ici à 2018 :** une habilitation à procéder à cet alignement est incluse dans le projet de loi de modernisation du droit de l'outre-mer.

UN SECTEUR SANITAIRE ET UNE COHÉSION SOCIALE EXEMPLAIRES

Objectif 2025 : contribuer à l'amélioration de la santé des Mahorais, protéger la jeunesse en danger et partager un agenda social ambitieux.

1. Améliorer la santé des Mahoraises et des Mahorais grâce à une prise en charge plus efficace

- **Rendre accessible à tous une offre de santé adaptée** à l'évolution des besoins, en construisant, conformément aux engagements du Président de la République, un hôpital en Petite-Terre et en rénovant le plateau technique, notamment les blocs opératoires du centre hospitalier de Mayotte ; en renforçant la qualité et la sécurité des prises en charge par la structuration de filières complètes au niveau inter-régional (Mayotte – La Réunion), par le développement des dispositifs alternatifs à l'hospitalisation complète, par le développement des pratiques de télémédecine.

- **Améliorer l'attractivité médicale pour les professionnels de santé libéraux et hospitaliers** en définissant et en mettant en place un plan d'actions qui comprendra notamment le renforcement des acquisitions des élèves dans les disciplines nécessaires à la réussite aux concours des formations médicales et paramédicales et en développant le mécanisme des IPE (indemnité particulière d'exercice) à destination des praticiens hospitaliers.

- **Renforcer la Protection maternelle et infantile**, dont le rôle est crucial à Mayotte compte tenu de la très forte jeunesse de la population, en aidant le Conseil départemental à assumer l'ensemble des compétences de PMI.

- **Étendre la couverture sociale** en appliquant l'article 20-11 de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996, à savoir la possibilité par l'État de prendre en charge tout ou partie des frais engagés par l'assuré pour certaines prestations ; en entamant les travaux sur la mise en place de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, en lien avec le lancement du chantier de la CMU-c, annoncé par le Président de la République ; en développant les dispositifs de tutelle à l'horizon 2017 ; en développant les mutuelles et les assurances complémentaires santé ; en identifiant une solution pérenne et réaliste pour recouvrer les créances du Centre hospitalier de Mayotte en matière de soins dispensés aux non assurés sociaux.

- **Rendre plus efficaces la prévention et le dépistage des maladies** en développant une politique de prévention et de dépistage par l'institution d'une collaboration pérenne entre les acteurs du soin ; en mettant l'accent sur les dépistages des cancers, des infections sexuellement transmissibles, de la malnutrition chez les enfants ; en promouvant l'éducation à la santé dès le plus jeune âge et en développant l'autonomie des jeunes et des femmes en matière de santé, notamment dans les domaines de la santé sexuelle, de l'alimentation et des conduites à risque ; en garantissant une couverture vaccinale protectrice pour la population ; en réduisant les facteurs de risques liés à l'environnement et au cadre de vie ; en promouvant une politique alimentaire pertinente ; en encourageant la mobilisation de crédits européens pour réduire les inégalités de santé ; en poursuivant l'accompagnement des communes dans le cadre de leurs compétences en matière de lutte contre les insalubrités et d'accès à l'eau potable.

- **Mieux accompagner les personnes porteuses d'un handicap** en améliorant la connaissance des besoins ; en soutenant l'accès aux soins et à la prévention pour les personnes en situation de handicap ; en poursuivant la structuration d'une offre de prise en charge des enfants et adolescents présentant un handicap ; en créant une offre d'emploi protégé et adapté ; en prenant en charge les adultes handicapés par le biais de différentes structures ; en développant une politique d'accompagnement des aidants ; en favorisant la coopération régionale qui permet de recourir à des centres de ressources spécifiques (autisme, maladies rares).

- **Mieux prendre en charge la vieillesse**; en préservant l'autonomie des personnes âgées par la mise en place de centres d'accueil de jour, de services de soins infirmiers à domicile et par tout autre service d'accompagnement de nature à permettre le maintien à domicile malgré la perte d'autonomie ; en poursuivant la convergence du régime d'assurance vieillesse de Mayotte vers le régime général.

- **Multiplier les partenariats dans le secteur de la santé** en s'engageant sur la construction de plans d'actions partagés, tels que le plan régional santé environnement, le programme régional alimentation activité nutrition santé et le plan régional santé au travail ; en proposant d'étendre dans les contrats de ville les problématiques de santé ; en associant la conférence de santé et de l'autonomie à des débats publics plus larges ; en soutenant des expérimentations en matière de prise en charge sanitaire originale, en poursuivant la coopération régionale pour l'organisation des filières de soins.

- **Favoriser la recherche et l'innovation en santé** en développant les études et enquêtes descriptives dans le domaine de la santé et des sciences sociales, en favorisant l'émergence de projets de recherche dans le domaine des maladies infectieuses et émergentes (arboviroses), en intégrant des projets de recherche issus de la collaboration régionale.

- **Encourager le développement de la pratique régulière d'activités physiques et sportives** à tous les âges comme outil de santé publique.

2. Mieux protéger la jeunesse en danger

- **Favoriser le pilotage de la protection de l'enfance** par le Département, en s'appuyant notamment sur une mission de l'Inspection générale des affaires sociales.

- **Examiner la possibilité d'une affiliation à l'assurance maladie** pour les mineurs isolés pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance.

- **Accélérer le processus de mise en place des structures** dédiées à la prise en charge de mineurs en danger et développer le réseau des familles d'accueil.

- **Créer des structures d'accueil temporaires d'urgence**, pour les mineurs en situation extrême, et des institutions de placement au long cours pour les mineurs abandonnés depuis plusieurs mois.

- **Renforcer la politique de recherche et d'accompagnement** vers la famille d'origine grâce à l'implantation permanente et concertée de travailleurs sociaux aux Comores. Ce processus sera accompagné dans le cadre de la coopération régionale entre Mayotte et les autres États de la zone.

- **Renforcer les repérages au niveau du centre de rétention administrative** lors de l'interpellation d'étrangers en situation irrégulière ou au cours des investigations sociales afin de limiter les situations d'abandon et d'isolement.

- **Refonder le protocole départemental en faveur de la parentalité** en le recentrant dans son pilotage, son animation, ses axes et ses moyens financiers afin de remplir ses objectifs de réhabilitation des parents dans leurs fonctions éducatives, d'amélioration du bien-être de l'enfant et/ou des parents, de renforcement de la confiance des parents dans leurs compétences parentales et d'instauration d'une meilleure communication entre les parents et les enfants.

3. Établir un agenda social ambitieux

- **Faire émerger des structures nouvelles** en créant des établissements d'hébergement, des crèches et des structures éducatives ; en développant les services à la personne pour la prise en charge des personnes âgées, handicapées et de la petite enfance, jusqu'à l'entrée dans les écoles primaires ; en transposant les dispositions du code du travail qui permettent à des structures associatives, des entreprises individuelles ou des personnes morales d'agir dans ces secteurs.

- **Favoriser le développement d'assistantes maternelles** agréées en étudiant les possibilités de mise en place concomitante du Chèque emploi service universel (CESU), **en accompagnant ce développement par la mise en place du Complément de mode de garde (CMG).** L'ambition est de rendre possible le déploiement progressif des prestations en faveur des modes de garde des jeunes enfants, sur le fondement d'une évaluation régulière de la structuration du réseau de prise en charge des jeunes enfants et du besoin en mode de garde individuel des familles.

- **Procéder à la mise en place d'ici 2017 de prestations inexistantes au bénéfice des personnes handicapées** afin de faciliter leur accès aux services et structures dédiés : **compléments de l'allocation d'éducation pour enfant handicapé (AEEH)** et **compléments de l'allocation adulte handicapé (AAH).**

- **Porter par étapes, à l'horizon 2018, à 50% du montant métropolitain** l'allocation spéciale pour les personnes âgées (ASPA) et l'AAH.

- Poursuivre le mouvement en faveur d'une **convergence des minimas sociaux**, et notamment du RSA (qui a doublé en 2014), vers les montants nationaux, **sur le fondement des conclusions d'une conférence économique et sociale sur le territoire réunie au plus tard en 2020**, qui dressera le bilan socio-économique au regard des équilibres du territoire.

- **Accélérer le rythme d'augmentation exceptionnelle des allocations familiales pour atteindre dès 2021** les montants prévus en 2026.

- **Mettre en œuvre la prime d'activité dès 2016** et en assurer progressivement la convergence, en lien avec l'alignement du SMIG mahorais brut vers le SMIC d'une part, avec l'accroissement des rémunérations d'autre part.

- **Aligner les règles de calcul des allocations de logement,** afin de mieux lutter contre l'habitat informel et insalubre, en recherchant la convergence des barèmes de l'allocation de logement familiale et de l'allocation logement social avec ceux en vigueur dans les autres DOM en fonction d'un calendrier à déterminer au vu du bilan d'étape prévu par le décret 2013-140 du 14 février 2013.

- **Aligner les cotisations et contributions sociales en fonction d'un calendrier adapté en conséquence** et équilibré, lié à la convergence progressive des droits en matière de protection sociale, tout en permettant de lisser les impacts sur le coût du travail de manière à ne pas obérer la compétitivité des entreprises.

4. Assurer la déclinaison locale du plan en faveur de la Jeunesse du Ministère des outre-mer en assurant la concertation locale nécessaire.

- **Assurer les conditions de la réussite éducative** en maintenant un effort soutenu pour les constructions scolaires, en développant et organisant la restauration scolaire, en engageant une formation des maîtres à la hauteur des enjeux et des défis pour améliorer la performance scolaire, en développant l'enseignement supérieur et la recherche, en veillant à la cohérence et à la fluidité dans le parcours des élèves de l'école maternelle à l'enseignement supérieur, en déployant des projets éducatifs globaux au service de la réussite scolaire.

- **Sécuriser les transitions entre la formation et l'emploi** et accentuer l'effort en faveur de la jeunesse mahoraise en mettant notamment en place un programme de formation des cadres, en repérant et accompagnant les élèves à fort potentiel.

- **Encourager l'autonomie et la prise d'initiatives par les jeunes,** promouvoir le sport en identifiant les projets d'insertion des jeunes les plus efficaces, en ciblant ceux à pérenniser ou étendre.

- **Garantir la protection et la sécurité des jeunes** en réaffirmant l'importance de développer des structures éducatives et d'encadrement ainsi de prendre en charge les mineurs en situation d'isolement ou de grande difficulté, en évaluant le dispositif expérimental « médiateurs » ayant pour objectifs de prévenir et d'endiguer la violence aux abords des établissements scolaires et d'offrir une formation et des perspectives de travail aux jeunes.

5. Élaborer un plan d'action transversal sur l'égalité femmes – hommes.

- **Développer l'aide à la parentalité**

- **Favoriser le développement de structures petite enfance** en élaborant un schéma département d'accueil de la petite enfance.

- **Développer les actions en faveur des droits sexuels et reproductifs** (campagne de communication sur la contraception et prévention des grossesses adolescentes, développement de l'éducation à la sexualité, développement des services de planification familiale…) ;

- **Favoriser l'entreprenariat féminin.**

- **Développer les actions de prévention contre les violences faites aux femmes.**

- **Encourager l'accès à l'emploi et à la formation des femmes.**

- **Encourager la prise de poste à responsabilités des femmes** dans les domaines économique, politique, social, culturel et sportif.

UNE POLITIQUE DE L'HABITAT ET DE LA VILLE ADAPTÉE AUX ENJEUX DU TERRITOIRE ET AUX RISQUES NATURELS

Objectif 2025 : libérer le foncier pour faciliter pour faciliter la mise en place d'une politique du logement ambitieuse.

1. Résorber la problématique foncière

- **Mettre en place une politique volontariste de régularisation** en menant une action conjointe et concertée de l'État et des collectivités dans des conditions permettant la sécurisation de toutes les occupations ; en définissant un mécanisme et des incitations qui permettent d'accélérer les sorties d'indivision ; en maîtrisant la spéculation foncière sur les zones prévues à l'aménagement dans le cadre du renforcement de l'armature urbaine de Mayotte et des opérations d'ampleur dans l'agglomération de Mamoudzou – Koungou ; en mettant en œuvre les mesures de police appropriées pour lutter efficacement contre les constructions illégales, en particulier dans les secteurs exposés à des risques multiples.

- **Installer les outils nécessaires à la gestion du foncier et à la restructuration urbaine** en créant un établissement public foncier et d'aménagement de l'État en 2015 pour assurer un portage foncier sur des opérations publiques d'aménagement et constituer des réserves foncières ; en construisant une vision stratégique d'aménagement à moyen et long terme s'appuyant sur l'élaboration du schéma d'aménagement régional de Mayotte ; en développant un système d'information géographique ; en mettant en place le fonds régional d'aménagement foncier et urbain qui permettra de coordonner les interventions financières de l'Union européenne, de l'État et des collectivités territoriales ; en créant un conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

2. Développer et améliorer l'offre de logement en s'appuyant sur la dynamique du plan logement Mayotte:

- **Augmenter la production de logements sociaux et résorber l'habitat insalubre** en encourageant les propriétaires privés à améliorer l'habitat et à créer une offre sociale ; en aidant les communes et les futures intercommunalités à remplir leurs obligations en matière de logement social ; en mettant en place un programme local de l'habitat intercommunal ; en mettant en œuvre à titre expérimental des modes d'aménagement simplifié de parcelles assainies destinées à accueillir de l'auto construction encadrée pour les populations en sortie d'habitat précaire et de situation de forte exposition aux risques ; en pesant sur les coûts (notamment par la promotion de développement des filières de BTP) et les délais de production ; en engageant des plans d'action pluriannuels pour lutter contre l'habitat insalubre sur la base d'engagements réciproques de l'État et des collectivités ; en assurant un logement en adéquation avec les ressources de chacun et avec les modes d'occupation traditionnels à Mayotte.

- **Faciliter l'accession à la propriété et renforcer le locatif social** en développant l'accession sociale à la propriété ; en recherchant la convergence des barèmes de l'allocation de logement familiale et de l'allocation logement social avec ceux en vigueur dans les autres DOM, en fonction d'un calendrier à déterminer au vu du bilan d'étape prévu par le décret 2013-140 du 14 février 2013 ; en mobilisant mieux les dispositifs d'aide à la pierre ; en permettant la consolidation des opérations de

construction en recourant fortement au dispositif de tiers bénéficiaires des allocations de logement.

- **Faciliter l'accès au logement temporaire par une politique de peuplement adapté aux besoins de la population en situation d'urgence sociale** en poursuivant le développement et la diversification des dispositifs d'hébergement d'urgence et de logement adapté ; en proposant une offre de logement suffisante, adaptée et accessible aux populations défavorisées tant en accession à la propriété qu'en locatif social ; en mettant en place des dispositifs d'amélioration des conditions de logement et d'éradication de l'habitat indigne ou dégradé ; en mobilisant tous les leviers nécessaires pour favoriser et faciliter l'accès et le maintien dans un logement décent, pérenne et adapté aux situations des personnes à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'un PDALHPD.

3. Améliorer la qualité de l'habitat

- **Encourager la transition énergétique dans le bâtiment** en faisant des constructions publiques des exemples en matière de performance énergétique et environnementale et d'innovation ; en mettant en œuvre la réglementation thermique de Mayotte dans le logement social et en préparant l'arrivée de la RTAA DOM à horizon 2017 ; en accompagnant les professionnels ; en mobilisant les outils financiers dans le secteur privé pour la rénovation énergétique ; en promouvant les matériaux efficaces sur le plan environnemental.

- **Améliorer l'accès à l'eau potable et amplifier la mise aux normes de l'assainissement** en renforçant sa gouvernance et en développant l'appui à la maîtrise d'ouvrage du SIEAM ; en mettant en place des bornes-fontaines et des latrines collectives pour pallier les urgences sanitaires dans les zones où une intervention plus lourde n'est pas envisagée à court terme ; en mobilisant le potentiel financier de l'éco-PTZ pour développer les techniques d'assainissement non collectif ; en relançant les 130 mini stations d'épuration implantées à Mamoudzou.

4. Mettre en place toutes les complémentarités urbaines et humaines utiles à la cohésion sociale

- **Accompagner la mise en œuvre de la nouvelle géographie de la politique de la ville à la hauteur des besoins du territoire** ; en élaborant des contrats de ville ambitieux pour les 6 prochaines années ; en mobilisant l'ensemble des acteurs locaux dans une démarche partenariale, État, collectivités, acteurs institutionnels, bailleurs, entreprises, associations, habitants, autour d'un projet de territoire articulant les enjeux de cohésion sociale, de renouvellement urbain et de développement économique ; en soutenant de manière renforcée les projets urbains, économiques, sociaux, éducatifs, sanitaires et culturels des territoires concernés ; en faisant de l'emploi des jeunes une priorité centrale.

- **Poursuivre la rénovation urbaine en prenant en compte les enjeux environnementaux, démographiques, urbains et sanitaires, notamment dans les trois quartiers qui bénéficieront de l'intervention renforcée de l'ANRU (Koungou, Mamoudzou et Pamandzi/Dzaoudzi) ; en facilitant, le cas échéant, les opérations de résorption de l'habitat informel et insalubre, dans un souci de cohérence des politiques de l'habitat, dans une intervention concertée**

entre l'ANAH, l'ANRU ; en encourageant les clauses d'insertion sociale dans les chantiers.

- **Structurer le secteur associatif socio-éducatif et multiplier les activités pour les jeunes** en formant les bénévoles et en simplifiant les démarches administratives pour l'obtention des subventions ; en formant les jeunes aux métiers du sport et de l'animation et en soutenant la professionnalisation des associations sportives ; en accroissant le nombre de licenciés notamment en facilitant la délivrance de certificats médicaux, -(obligatoires pour pratiquer un sport en dehors du cadre scolaire) ; en appuyant les structures locales des fédérations sportives afin de développer une offre de pratique adaptée, particulièrement en direction des publics qui en sont les plus éloignés et dans les territoires carencés ; en organisant des lieux publics qui permettent aux jeunes de se retrouver pour y mener des activités ; en réorganisant le réseau des maisons des jeunes et de la culture.

- **Faciliter l'accès au droit** en soutenant le conseil départemental d'accès au droit ; en augmentant le nombre de places en hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile ; en arrêtant un schéma de domiciliation pour les personnes ne disposant pas d'adresse ; en accompagnant les sorties de prison pour éviter la récidive.

- **Accompagner le projet d'ouverture d'un musée et obtenir une labellisation « musée de France ».** Encourager la reconnaissance des lieux patrimoniaux de l'île.

5. Prendre en compte, en amont, les risques naturels dans les orientations d'aménagement et de développement de l'habitat

- **Élaborer en concertation entre les collectivités et l'État la stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) sur le territoire à risques inondation (TRI) de Mayotte,** en déclinaison du plan de gestion du risque inondation (PGRI) en cours de consultation, en recherchant la meilleure conjugaison entre les besoins de développement et la prise en compte des risques.

- **Conduire l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) sur les 17 communes de l'île** dans une logique multirisques selon les territoires (inondation, submersion, mouvement de terrain), avec une priorité sur 10 communes en 2015-2016.

- **Accompagner les collectivités dans les actions de prévention des risques naturels,** à travers notamment un ou des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) cohérents avec la stratégie locale.

- **Développer la prise en compte du risque sismique** dans la conception des constructions neuves, Mayotte étant en zone d'aléa modéré.

- **Renforcer les dispositifs de prévisions et d'alerte** sur les phénomènes météo, d'inondation et de tsunami.

UNE GESTION DURABLE DES RICHESSES NATURELLES DU DÉPARTEMENT

Objectif 2025 : valoriser les richesses naturelles et la biodiversité du territoire et accélérer la mise en place des équipements indispensables à la gestion des ressources et des déchets.

1. Mieux protéger la ressource en eau

- **Atteindre les objectifs fixés par les directives européennes** selon le calendrier adapté et propre à Mayotte, défini dans la directive « calendrier » 2013/64/UE : directive cadre sur l'eau (atteinte du bon état des eaux fixé à 2021), directive eau résiduaire urbaine (échéances de 2020 et 2027 pour la mise en conformité des dispositifs d'assainissement collectifs). En parallèle, des mesures transitoires devront être définies et mises en œuvre pour la partie du territoire non couverte par un projet d'assainissement collectif relevant de l'échéance de 2020.

- **Améliorer la production et la distribution d'eau potable** en augmentant les capacités de production par la recherche de nouvelles ressources souterraines et par la construction d'une troisième retenue de stockage d'eaux de surface sur la rivière Ourouvéni ; en préservant les têtes de bassin versant par la conservation d'un couvert forestier dense et par la reconstitution des milieux naturels ; en protégeant les périmètres des captages d'eau potable ; en développant les bornes-fontaines monétiques.

- **Mobiliser tous les leviers disponibles** en mettant en place des schémas directeurs concernant les eaux pluviales à l'échelle de toutes les communes ; en réalisant des actions de sensibilisation, ainsi que des mesures vis-à-vis des usagers raccordables ; en mettant en place un service public d'assainissement non collectif à l'échelle de l'île, en lien avec les nouvelles intercommunalités.

2. Élever la part des énergies renouvelables

- **Développer la recherche** en accélérant les efforts notamment sur les énergies marines renouvelables, les projets de stockage de l'énergie (projet OPERA), l'expérimentation des réseaux électriques intelligents et les installations de valorisation du biogaz.

- **Réaliser des économies d'énergie sur les secteurs clés** en lançant des opérations pilotes de bâtiments performants ou de réseaux de transport qui répondront aux standards les plus élevés en la matière, grâce aux aides mises en place par le Gouvernement.

- **Mobiliser tous les leviers** dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie, en élaborant le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et les plans climat – énergie territoriaux ; en sensibilisant les particuliers et les entreprises à travers des actions de communication à la maîtrise de la consommation d'énergie.

3. Gérer et valoriser ses déchets de manière satisfaisante

- **Mettre à niveau les équipements et les services de gestion des déchets** en

améliorant la gouvernance à travers le SIDEVAM ; en favorisant le développement du recyclage, de la réutilisation et de la valorisation (y compris énergétique) des déchets en s'appuyant notamment sur les filières REP (responsabilité élargie du producteur), en améliorant la collecte, notamment dans les zones denses et problématiques d'accès, et en mettant en place des points de regroupement et des bacs de collecte ; en construisant le quai du centre ; en réhabilitant les décharges non autorisées et en réorganisant la collecte pour prendre en charge tout le gisement grâce à la mise en place de filières et équipements adaptés ; en construisant des équipements pour valoriser le gisement de déchets et dévier de l'installation de stockage des déchets non dangereux (ISDND) les déchets valorisables vers les filières dédiées.

- **Structurer la filière** en appliquant le plan d'élimination des déchets du BTP et le plan régional d'élimination des déchets dangereux ; en mettant en œuvre les plans locaux de prévention déchets au niveau des communes ; en renforçant la filière de traitement des déchets d'activités de soins à risque infectieux ; en mettant en place la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

4. Préserver et mieux valoriser la biodiversité et les forêts

- **Protéger la biodiversité** en mettant en place la délégation territoriale de l'Agence Française pour la Biodiversité, en soutenant la structuration des associations de protection de la biodiversité ; en exigeant la prise en compte de la biodiversité dans la planification territoriale avec une forte implication des élus et des décideurs locaux ; en valorisant les activités économiques respectueuses de l'environnement ; en améliorant l'efficacité de la lutte contre le braconnage et en augmentant les actions de sensibilisation ; en restaurant les sites dégradés et en conduisant des chantiers de réhabilitation écologique dans les forêts, les zones humides, les herbiers, les coraux, les mangroves ; en créant et en gérant un réseau d'aires protégées et de la protection des espèces et des habitats menacés ou vulnérables à l'instar du parc naturel marin de Mayotte ; en réprimant la pratique intensive du charbonnage illégal ; en améliorant les connaissances et les réseaux d'observation sur les habitats, les espèces, les pratiques, les menaces ; en éduquant à l'environnement par la mise en place d'un centre permanent d'initiation à l'environnement ; en mettant en place des schémas de carrières pour l'extraction des matériaux.

- **Protéger la forêt** en mettant en œuvre la politique définie par les orientations départementales forestières de Mayotte ; en mettant en œuvre les actions contenues dans les stratégies paysagères, biodiversité, aires protégées, le schéma régional de cohérence écologique ; en développant la connaissance et l'expertise des milieux forestiers et agro-forestiers hors domaine public ; en renforçant le contrôle et la surveillance du patrimoine forestier public et privé ciblés en fonction des enjeux et en partenariat avec les différents acteurs institutionnels ; en mettant en place un statut de protection fort pour les forêts naturelles relictuelles.

- **Obtenir l'inscription du lagon au patrimoine mondial de l'UNESCO** pourrait constituer une opportunité exemplaire de valoriser la biodiversité à Mayotte et de conforter la notoriété du territoire dans une logique de tourisme durable. La création du Parc naturel marin a déjà constitué une première étape essentielle. La démarche de classer le lagon de Mayotte, si elle est soutenue par l'ensemble des élus, sera accompagnée par l'État.



Le Défenseur des droits 7 rue Saint Florentin 75409 Paris Cedex 08
Tél. : +33 (0)1 53 29 22 00 Fax : +33 (0)1 53 29 24 25 www.defenseurdesdroits.fr