



## **Compte-rendu de la mission conduite par Mme Yvette MATHIEU, Préfète, Chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte**



Mars 2013





Le Défenseur

CAB/DB/IM/ah

Paris, le 17 décembre 2012

Madame la Préfète,

Pour faire suite à nos échanges à l'issue de la première mission que vous avez bien voulu accomplir au bénéfice de notre Institution concernant les circonstances et les modalités de saisine du Défenseur des droits par nos concitoyens résidant à l'étranger, je souhaite vous confier une nouvelle mission relative, cette fois, à la situation du département de Mayotte.

Cette collectivité rencontre de nombreuses difficultés dont témoignent notamment une série de réclamations dont nous avons eu à traiter au cours de ces derniers mois. Celles-ci ont d'ailleurs concerné chacun des domaines de compétences du Défenseur des droits.

A l'occasion de plusieurs visites sur place, dont un déplacement que j'ai moi-même effectué au mois de novembre 2012, il est apparu que la question de la défense des droits de l'enfant devait être placée au cœur de nos priorités d'intervention.

En effet, les enfants présents dans ce département, qu'il s'agisse des enfants mahorais ou des enfants étrangers, sont confrontés à une situation caractérisée par la quasi-absence, d'une part, de dispositifs de prise en charge pour les mineurs en danger et, d'autre part, de dispositifs adaptés pour apporter des réponses appropriées à la délinquance des mineurs. Il y a également lieu de souligner que le nombre des mineurs isolés étrangers à Mayotte est à peu près équivalent au nombre de mineurs isolés étrangers présents dans l'ensemble des cent autres départements français.

Outre des circonstances particulières résultant de la très forte pression migratoire qui s'exerce sur l'île de Mayotte, un examen plus attentif révèle le dysfonctionnement de certains services publics, en particulier ceux qui incombent au conseil général, qui n'est à ce jour pas en mesure de mettre en œuvre les politiques publiques adaptées relevant pourtant de son champ de compétences.

...!...

Mme Yvette MATHIEU  
Préfète

---

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](http://www.defenseurdesdroits.fr)

Les données nécessaires au traitement des courriers reçus par le Défenseur des droits sont enregistrées dans un fichier informatisé réservé à son usage exclusif pour l'accomplissement de ses missions.

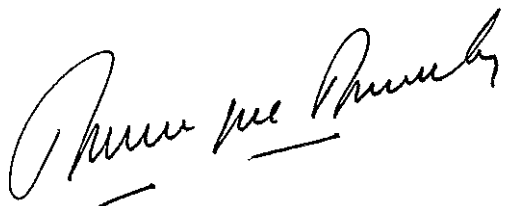
Vous pouvez exercer votre droit d'accès aux données vous concernant et les faire rectifier en vous adressant à la Direction générale des services.

Le Défenseur des droits, en application de l'article 4 de la loi organique du 29 avril 2011, mais également en vertu des recommandations du comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies, a en charge la protection de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant.

A ce titre et dans ce contexte, je souhaite que vous puissiez vous rendre sur place afin de procéder à une évaluation approfondie de la situation en rencontrant les acteurs locaux (fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, acteurs associatifs, représentants société civile) et en confrontant leurs points de vue.

A l'issue de votre déplacement, vous rédigerez à mon intention un rapport qui devra mettre en exergue les pistes envisageables afin d'apporter des réponses réalistes et concrètes, de court et de moyen terme, à la situation des enfants présents sur ce territoire, en vue de permettre à la France d'y faire face à ses obligations internationales en matière de protection des mineurs.

Vous réitérant ma pleine confiance, je vous prie de croire, Madame la Préfète, en l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dominique BAUDIS', with a horizontal line underneath the name.

Dominique BAUDIS

## SOMMAIRE

Cadre général de la mission du Défenseur des Droits à Mayotte.....	5
<b>I MAYOTTE, UN CONTEXTE SPECIFIQUE, éléments de compréhension.....</b>	<b>10</b>
<b>1 Contexte et chiffres clés, des données insuffisamment consolidées qui rendent aléatoire l'exercice prévisionnel.....</b>	<b>10</b>
<b>2 Mayotte, le 101<sup>ème</sup> département français.....</b>	<b>12</b>
<b>3 Mayotte, au sein de l'archipel des Comores, une nouvelle séquence pour construire un département d'outre-mer et une région ultrapériphérique.....</b>	<b>13</b>
3.1 Une mutation culturelle et administrative, amorce d'un désenchantement.....	13
3.2 Une politique de lutte contre l'immigration clandestine qui tend à s'adapter, évitant de créer l'isolement de mineurs.....	16
3.3 Un îlot de prospérité très relative dans un océan de pauvreté absolue <sup>18</sup>	
3.4 Des administrations en difficulté, un développement entravé.....	19
<b>4 Mayotte, un avenir à haut risque, une légalité chahutée.....</b>	<b>32</b>
4.1 Un trafic rentable, une tragédie humaine.....	32
4.2 Des risques sanitaires amplifiés.....	33
4.3 La fraude, un facteur aggravant.....	36
4.4 Une stratégie de coopération bilatérale, faire de la problématique humaine l'invariant.....	37
<b>II. LES MINEURS ISOLES à MAYOTTE, un enjeu humanitaire.....</b>	<b>38</b>
<b>1 Une sémantique autour de la notion de mineurs isolés.....</b>	<b>39</b>
<b>2 L'ampleur du phénomène collatéral de la politique de reconduite à la frontière.....</b>	<b>40</b>
<b>3 Une prise en considération insuffisante de la dimension humaine, la chaîne des responsabilités.....</b>	<b>42</b>
3.1 Pratiques institutionnelles, administratives et associatives.....	43
3.2 Une délinquance de survie, une jeunesse désabusée.....	63
<b>III LES VOIES ET LES MOYENS POSSIBLES, pour permettre des politiques sociales circonstanciées.....</b>	<b>68</b>
<b>1 La protection des enfants, une dimension humanitaire.....</b>	<b>69</b>
1.1 Améliorer les dispositifs d'assistance aux enfants.....	69
1.2 Parfaire des pratiques pour garantir le respect des droits.....	71
1.3 Progresser en matière de santé des mineurs.....	72
1.4 Rendre plus accessible l'école de la République et développer la formation professionnelle.....	72
1.5 Accorder aux enfants les moyens de jouir pleinement de leurs droits en créant les structures, services et prestations manquantes.....	73
1.6 Repositionner la place des parents dans le projet de vie de l'enfant.....	75

1.7 Conforter la dynamique associative.....	76
<b>2 Une gouvernance à définir, une stratégie de convergence des efforts .....</b>	<b>77</b>
2.1 Définir un modèle de gouvernance.....	77
2.2 S’entendre sur une finalité commune .....	78
2.3 Partager des objectifs.....	78
2.4 Identifier et sanctuariser des moyens budgétaires .....	79
<b>3 Accompagner le changement, une condition du retour à l’équilibre .....</b>	<b>80</b>
3.1 Eclairer les décideurs locaux, consolider le socle institutionnel et renforcer l’Etat de Droit .	80
3.2 Stopper la confusion .....	81
3.3 Revoir, simplifier et accélérer les démarches .....	81
3.4 Former et créer les conditions de l'exemplarité .....	81

**A MAYOTTE, PEUT-ON TRANSFORMER L'ESSAI POUR ASSURER LA COHESION SOCIALE ET GARANTIR LE RESPECT DES DROITS DES MINEURS?.....** Erreur ! Signet non défini.

**Annexes :**

Photos et illustrations

Programmes des rendez-vous et visites

**Sources et bibliographie :**

Regard de la Défenseure des enfants sur la situation des mineurs à Mayotte (2008)

Les mineurs isolés étrangers en France, Isabelle DEBRE, sénatrice des Hauts-de-Seine (mai 2010)

Les mineurs isolés à Mayotte, contribution à l’Observatoire des Mineurs Isolés, David GUYOT (janvier 2012 et mise à jour 2013)

Rapport d’information sur le fonctionnement de la justice à la Réunion et à Mayotte, Roland de LUART, sénateur (mai 2011)

Rapport de visite de la maison d’arrêt de MAJICAVO, rapport de visite du centre de rétention administrative de PAMANDZI, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (juin 2009)

Rapport n°675 d’information sur la situation de Mayotte, les sénateurs Jean Pierre SUEUR, Christian COINTAT, Félix DESPLAN (mars 2012)

Rapport sur l’immigration comorienne à Mayotte, Alain CHRITSNACHT, Conseiller d’Etat, (décembre 2012)

Rapport de la Chambre régionale des comptes de Mayotte (avis n° B 12-20 et B 13-0I sur le budget 2012 du Département de Mayotte)

Rapport d’information « éclairage budgétaire sur le défi de l’immigration clandestine, sénateur Henri Torre (Juillet 2008)

Remarques de l’Observatoire du Droit à la Santé des Etrangers (ODSE) et des Migrants Outre mer( MOM), correspondance adressée au Défenseur des droits (27 février 2013)

Divers notes et rapports des services de la Préfecture, du Vice Rectorat, de la Justice, de l’ARS, de l’Insee, du CNFPT, divers témoignages

Rapports d’activité des associations

Rapport sur Mayotte d’Hugues BERINGER, attaché parlementaire (août 2011)

### *Cadre général de la mission du Défenseur des Droits à Mayotte :*

Par lettre en date du 17 décembre 2012, une mission m'a été confiée par le Défenseur des droits sur la question de la défense des droits des enfants à Mayotte, île française située dans l'Océan indien ayant acquis le statut de département depuis le 31 mars 2011.

En effet, les enfants qui y résident, qu'il s'agisse d'enfants Mahorais ou étrangers, sont confrontés à la quasi absence de dispositifs de prise en charge pour les mineurs en danger ou de moyens adaptés pour apporter des réponses à la délinquance vers laquelle ils se dirigent inéluctablement. Or, à Mayotte, le nombre des mineurs isolés étrangers est à peu près équivalent au nombre de mineurs étrangers présents dans l'ensemble des cent autres départements français.

Le Défenseur des Droits, autorité administrative indépendante instaurée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008) regroupe les fonctions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Il est ainsi chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ; de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ; de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ; et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

En application de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 avril 2011 relative au Défenseur des droits mais également en vertu des recommandations du comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies, il a notamment vocation à défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits des enfants consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, en particulier la 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.

En outre, membre de droit de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), il a plus généralement à connaître de toute thématique relative aux droits de l'Homme.

Nommé par décret du 23 juin 2011, Dominique BAUDIS, premier titulaire de la fonction, a multiplié ses déplacements en métropole et en Outre-mer pour présenter cette nouvelle institution

Le Défenseur des droits a également souhaité renforcer, particulièrement dans les territoires d'Outre-mer, le réseau de ses 411 délégués bénévoles intervenant sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, à l'occasion d'un déplacement à Mayotte en novembre 2012, le Défenseur des droits a désigné deux nouvelles déléguées, Mme Sandrine BALOUKJY et Mme Souaniati BAMANA. Celles-ci bénéficient de l'appui d'un conseiller technique territorial, M. Didier LEFEVRE, cadre permanent de l'institution en poste à la Réunion.

Lors de ce déplacement, le Défenseur des droits a pu constater de lui-même la dimension critique de la situation de Mayotte résultant de la très forte pression migratoire et des difficultés de fonctionnement des services publics. Une série de réclamations concernant chacun de ses domaines de compétences a interpellé l'institution au cours de ces derniers mois. Par ailleurs, un rapport de la Défenseure des enfants datant de 2008 mettait déjà l'accent sur des constats et interrogations s'agissant de la situation particulière de Mayotte.

Mayotte a inspiré plusieurs missions et de nombreux rapports et états des lieux de qualité ont été produits ces dernières années. Somme toute, les observations convergent pour décrire la réalité d'aujourd'hui où perdurent des difficultés majeures. La succession de ces rapports soulève d'ailleurs la question des suites apportées à des constats toujours plus alarmants.

S'agissant de la conduite de ma mission, je me suis en partie appuyée sur ces sources récentes. J'ai pu en extraire des éléments utiles pour étayer mon propre argumentaire et conforter certaines démonstrations. D'autre part, j'ai affiné sur place un « diagnostic en marchant », croisant les regards portés par les intervenants locaux pour éclairer ma démarche évaluative sur une situation que l'on peut qualifier d'atypique.

Il m'a semblé d'abord utile de rappeler, dans un premier temps, des éléments de l'histoire de Mayotte qui l'ont conduite sur le chemin de la départementalisation, et qui expliquent aujourd'hui certains comportements.

Puis, l'objet de ma mission m'a amenée à examiner la situation hautement préoccupante, tant sur le plan humain que sur le plan social, des mineurs isolés.

Enfin, balayant les constats et pratiques des acteurs locaux, institutionnels et associatifs, je me suis attachée à proposer à mon tour, avec beaucoup de modestie, compte tenu de l'ampleur du problème, des recommandations, n'hésitant pas à en reformuler certaines qui figuraient dans de précédents rapports et qui m'ont semblée conserver toute leur pertinence.



J'ai pu rencontrer la plupart des responsables institutionnels, administratifs et associatifs, en métropole, à Mayotte et à la Réunion. Je les remercie pour le temps qu'ils ont su dégager et pour leurs nombreux témoignages.

Je remercie le Préfet Thomas DEGOS et les services dont il a la charge pour leurs réponses aux différentes sollicitations.



Je remercie Sandrine BALOUKJY et Souniati BAMANA, les deux délégués du Défenseur des droits, pour leur accueil et leur soutien. Elles ont pu nourrir la réflexion engagée en illustrant les difficultés constatées par des cas individuels qu'elles ont eu à traiter depuis leur installation.

Je remercie plus particulièrement Didier LEFEVRE, conseiller technique territorial du Défenseur des droits, qui a permis d'organiser tous les entretiens nécessaires à ma mission et dont l'expérience reconnue a permis d'enrichir les échanges riches et divers que nous avons eus.

Je remercie les services du Défenseur des droits pour leurs concours juridiques et administratifs.

A handwritten signature in black ink on a light background. The signature is stylized and appears to be 'Yvette Mathieu'.

Yvette MATHIEU

## **I MAYOTTE, UN CONTEXTE SPECIFIQUE, éléments de compréhension**

*MAYOTTE est le dernier né des départements français d'Outre-mer*

*Mayotte à l'entrée Nord du canal du MOZAMBIQUE entre l'Afrique à l'OUEST (400km) et Madagascar à l'EST (300 Km) se compose de 2 îles principalement habitées (Grande terre, Petite terre) et d'une vingtaine d'îlots (376km<sup>2</sup>). Entre Grande terre et Petite terre, un service régulier en barge assure la continuité territoriale. La densité de la population est de 570 habitants par km<sup>2</sup>. Mayotte (appelée Maore en shimaoré) est devenue en mars 2011 un département français d'outre-mer.*

*Aujourd'hui Mayotte, « Maore l'île au lagon, l'île aux parfums, l'île hippocampe », est en pleine mutation. La situation décrite ci-après, à bien des égards alarmante, concernant les enfants qui y résident trouve son explication dans son histoire, ses héritages culturels et ses relations avec les autres îles de l'archipel.*

### **1 Contexte et chiffres clés, des données insuffisamment consolidées qui rendent aléatoire l'exercice prévisionnel.**

Le département de Mayotte comprend 17 communes composant 36 villages, 2 syndicats intercommunaux, un syndicat mixte d'investissement et d'aménagement (SMIAM), 19 cantons et un Conseil Général. Neuf communes relèvent des dispositifs de la politique de la ville. La ville Chef-lieu MAMOUDZOU compte 57 281 habitants et accuse des charges de centralité exponentielle.

La population de Mayotte est en constante augmentation :

L'INSEE l'estime à 212 645 habitants en 2012. Elle augmente chaque année à un rythme moyen de 2,7 %.

Cependant, les résultats issus du recensement laissent perplexes car les 7000 naissances annuelles constatées sont mécaniquement à l'origine d'une croissance naturelle plus élevée. En effet, le taux de natalité est très élevé : 3,5 enfants pour les mères Mahoraises et 7 pour les mères étrangères. Le centre hospitalier de Mayotte avec plus de 7000 naissances par an est la plus grande maternité de France. Mayotte est ainsi caractérisée par sa population très jeune.

Un autre indicateur, qui paraît emporter un consensus local, permet d'avoir une vision plus proche de la réalité, celui de la consommation de riz. Celui-ci prendrait plus aisément en compte la population en situation irrégulière qu'un recensement de l'Insee. Selon cette approche, la population réelle serait de 280 000 à 300 000 personnes.

La majorité de la population mahoraise est de religion musulmane plus précisément sunnite de rite shaféite. La population est d'origine africaine bantoue (côté est) mais aussi musulmane arabo-shirazienne. Il faut également tenir compte de l'apport de malgaches. Les langues maternelles sont le shimaore qui est en partie bantou et le shibushi qui est un dialecte malgache ; la pratique de ces langues est majoritaire même si la langue française est

Défenseur des droits

prioritaire. 95% de la population Mahoraise pratique l'islam ; à cette religion s'associe un droit coutumier spécifiquement mahorais.

40,7% des personnes habitant Mayotte n'ont pas la nationalité française mais un tiers y seraient nés. Sa population comporte des clandestins originaires de l'archipel des Comores mais aussi d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale.

Enfin, Mayotte est au plan national le département le plus dense après ceux de la région d'Île-de-France (570 habitants/ km<sup>2</sup>). Les infrastructures et les dispositifs d'assainissement, de collecte et de traitement des ordures ménagères ne sont pas à la hauteur d'une telle densité de population.

### **Les enfants à Mayotte**

54% de la population recensée a moins de 20 ans dont 50% ont moins de 17 ans.

On compte 194 écoles, 18 collèges et 9 lycées, 6000 fonctionnaires de l'Education nationale : instituteurs territoriaux, instituteurs de la fonction publique d'Etat, et professeur des écoles. 86000 élèves en 2012 (82293 en 2011). Les effectifs scolaires se sont accrus de 51% en 10 ans.

Environ 3000 enfants sont considérés comme des mineurs étrangers isolés (enfants âgés de moins de 17 ans sans représentant légal, dont 500 n'ont aucun référent adulte, étude de David Guyot, sociologue).

Les décès en mer lors de traversées clandestines depuis 1995 sont nombreux sans que l'on sache vraiment les comptabiliser (rapport d'information des parlementaires). Les reconduites à la frontière étaient de 21 762 personnes en 2011, en métropole, le chiffre était de 32 912. Il est de l'ordre de 17 000 en 2012.

Quelques indicateurs de précarité : une progression continue

- 
- 41% de population active (70% en métropole et 60% en DOM). Le niveau de vie est 6 fois moindre qu'en métropole. L'indice de prix est au moins supérieur de 10%, le revenu médian par unité de compte est estimé inférieur à 1 000 euros par mois ;
  - le PIB est de l'ordre de 6575 (réf 2010) contre 760 aux Comores, et 4 fois moins qu'en métropole ;
  - une offre d'emplois réduite à 1000, les postes dans l'administration comptant pour moitié ; 8000 demandeurs d'emplois inscrits et 230 indemnisés mais ces chiffres ne sont pas consolidés et ne reflètent pas la réalité car dans l'immédiat les mahorais n'ont pas accès aux mesures sociales de l'emploi. Les emplois d'avenir sont de 325 (5000 à la Réunion), 562 contrats aidés pour le semestre. Les indicateurs de référence arrêtés au niveau national sont trop éloignés de la situation locale ;
  - 1000 associations repérées en activité. La survie de ce secteur, notamment dans le domaine protection de l'enfance, repose sur l'Etat ;
  - des collectivités territoriales endettées et avec une faible capacité d'ingénierie, l'Etat se substitue notamment dans la mise en œuvre des dispositifs Politique de la Ville couvrant 9 territoires CUCS et un quartier M'Gombani à MAMOUDZOU classé en ZUS. Seule cette commune s'implique financièrement dans le cadre de son CUCS ;
  - un habitat principalement insalubre, 80% de la population vit dans un habitat précaire ;

- un très fort taux d'analphabétisme (40% de la population maîtrise la langue française) ;
- une destruction progressive du schéma d'organisation sociale et familiale traditionnelle ;
- un développement de l'instabilité conjugale et de la monoparentalité ;
- le taux de chômage le plus élevé de France (22% et 40% pour les 15 à 25 ans) ;
- le taux de mortalité infantile 4 fois supérieur à la métropole, 7% de malnutrition infantile ;
- la moitié des jeunes sans aucune qualification, 70% des plus de 15 ans ont peu ou pas de diplômes ;
- en l'absence de centre de formation des apprentis (CFA), des unités de formation sont rattachées au lycée professionnel (120 apprentis), les tuteurs ne sont pas suffisamment qualifiés et les entreprises accueillantes font défaut ;
- une forte augmentation de la délinquance.

Alors que Mayotte connaît un développement tous azimuts, l'analyse des situations est rendue difficile par le croisement multiple de données chiffrées, c'est ainsi que la maire de Pamandzi entend mener une étude sociologique sur sa propre commune.

**Un premier constat s'impose** : quel que soit le domaine observé, force est de constater l'insuffisance notable de données statistiques locales fiables et partagées. Le recours à des indicateurs nationaux, pas nécessairement pertinents pour traiter des réalités Mahoraises, ne saurait y suppléer. Cette situation constitue un frein à l'établissement de diagnostics partagés quant aux politiques à engager et aux investissements à réaliser.

## 2 Mayotte, le 101ème département français

Géographiquement, l'archipel des Comores est constitué de quatre îles, soit, du nord au sud : la Grande Comore, Mohéli, Anjouan, anciennes possessions françaises, qui forment aujourd'hui l'Union des Comores, et Mayotte.

Quelques repères historiques méritent d'être rappelés :

25 avril 1841	Mayotte devient une colonie française à la suite de la cession de l'île par le sultan Andriantsouli, dans le but d'obtenir une protection face aux attaques extérieures.
De 1886 à 1892	La France établit un protectorat sur les autres îles des Comores.
1946	L'archipel des Comores obtient le statut de territoire d'outre-mer, autonome administrativement. La ville de Dzaoudzi en devient le chef-lieu.
Décembre 1974	Référendum sur l'autodétermination des îles des Comores. Mayotte est la seule des quatre îles à affirmer majoritairement sa volonté de maintien au sein de la nation française.
Loi du 24 décembre 1976	Mayotte devient une collectivité territoriale de la République française, à la suite d'un second référendum organisé en février qui a confirmé ce choix (99,4% des suffrages exprimés).
27 janvier 2000	Signature d'un accord sur l'avenir de Mayotte entre l'Etat et le Conseil général. Cet accord prévoit de fixer les orientations statutaires à adopter pour la

	collectivité.
2 juillet 2000	Consultation de la population de Mayotte sur l'avenir institutionnel de l'île.
Loi du 11 juillet 2001	Mayotte est dotée du statut de collectivité départementale.
29 mars 2009	Nouvelle consultation référendaire de la population de Mayotte. 95% des électeurs s'expriment en faveur de la départementalisation.
Loi organique du 3 août 2009 et loi du 7 décembre 2010	Mayotte devient le 101 <sup>ème</sup> département d'Outre-mer et région d'Outre-mer à assemblée délibérante unique de la République française. Ce nouveau statut est entré en vigueur au 31 mars 2011.

**Deuxième constat :** l'histoire de Mayotte et la complexité des relations entretenues avec les autres îles voisines sont des éléments déterminants à prendre en considération pour l'acceptabilité des projets.

### 3 Mayotte, au sein de l'archipel des Comores, une nouvelle séquence pour construire un département d'outre-mer et une région ultrapériphérique

#### 3.1 Une mutation culturelle et administrative, amorce d'un désenchantement

##### 3.1.1 Culture traditionnelle et faiblesses structurelles, sources de blocage

Devenu le 101ème département de France depuis le 31 mars 2011 et dans la perspective de son accession au statut de région ultrapériphérique à partir de 2014<sup>1</sup>, Mayotte est invitée à se rapprocher progressivement des normes nationales et européennes sans méconnaître ses spécificités, son évolution économique et sociale ou encore, sa situation géographique. C'est pourquoi, le rapprochement avec le droit commun national ne se fait pas selon le même rythme dans tous les domaines, (régime juridique de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, code de la santé publique, code de l'action sociale et des familles, code de la fonction publique, code général des collectivités territoriales, code du travail, code rural, pêche maritime ...). Un effort soutenu d'adaptation du droit applicable a été engagé par voie d'ordonnances. Cependant, ce lourd travail législatif ne produit pas nécessairement les effets escomptés.

---

<sup>1</sup> Mayotte a accédé, en juillet 2012 au statut de "région ultrapériphérique" (RUP) de l'Union européenne. L'île bénéficie de ce statut aux côtés des quatre autres DOM français (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) mais aussi de l'archipel des Canaries qui fait partie de l'Espagne et des archipels des Açores et de Madère qui font partie du Portugal. Les RUP font partie intégrante de l'UE et, par conséquent, le droit communautaire leur est pleinement applicable, avec des dérogations au cas par cas en fonction de leurs handicaps structurels (par exemple, en matière d'aides d'Etat, d'agriculture, de pêche, de fiscalité. Elles bénéficient de fonds européens d'aide sectorielle comme pour le développement régional, la pêche, l'agriculture, l'éducation et la formation.

L'adaptation aux normes métropolitaines et bientôt européennes inquiète tant leurs effets induisent de profondes modifications dans tous les secteurs de la société mahoraise. Les références culturelles et sociétales traditionnelles s'effacent au profit de législations dont l'efficience ou l'intérêt ne sont pas toujours perçus. On peut ainsi citer l'exemple de l'application du code du tourisme et de la consommation qui remet en cause le fonctionnement du circuit alimentaire usuel (approvisionnement dans les pays arabes, produits à bas prix mais non conformes aux normes nationales...) et fragilise l'économie traditionnelle.

Parfois déconnectée des réalités socio-économiques locales, la mise en œuvre progressive de certains dispositifs dits de droit commun est en outre enserrée dans de nombreuses restrictions concernant le seul département de Mayotte (en matière sociale notamment), traitement spécifique qui est source de déception et d'incompréhension. Ainsi, paradoxalement, la marche vers le droit commun nourrit un ressenti très fort de discrimination.

Par ailleurs, Mayotte étant une île de culture africaine et musulmane, les transitions peuvent paraître brutales. Elles sont en tout cas très largement incomprises d'une population qui continue de partager avec les îles voisines, une histoire, une économie et surtout, des liens familiaux. Ainsi, il faut avoir en tête que l'immigration comorienne de voisinage, voire intrafamiliale, n'est devenue une immigration clandestine, au sens juridique du terme, qu'en 1995 (instauration du visa « Balladur »). Ce contexte ne saurait être négligé dès lors que l'on évoque la question migratoire et les maux qu'elle engendre.

Les faiblesses structurelles expliquent également pour une large part la dépendance plus forte de Mayotte à l'Etat, depuis la mise en œuvre de la départementalisation.

Les collectivités locales au nombre de 17, les 3 syndicats intercommunaux et la collectivité départementale doivent mieux exercer leurs charges actuelles et se préparer à de nouvelles responsabilités.

Or, les situations budgétaires des collectivités territoriales et en particulier, celle du Conseil général sont déficitaires ainsi que l'a relevé la Chambre régionale des comptes. Par voie de conséquence, et pour n'évoquer que le domaine de l'enfance, les associations ne sont pas soutenues financièrement pour leurs actions (lutte contre l'illettrisme, l'insertion, lutte contre la délinquance juvénile, l'accompagnement social et la protection des enfants...) et se fragilisent.

Dans ce contexte, le premier acteur, le département, ne s'approprie que trop lentement ses compétences. L'Etat, de fait, se substitue à lui petit à petit pour assurer le financement des associations et des dispositifs sociaux.

Faute de politiques sociales avérées, la précarité s'accroît et la délinquance de survie se développe.

La recherche de l'équilibre subtil entre le respect de l'identité de Mayotte et son nouveau mode de fonctionnement institutionnel se révèle être un exercice difficile. La mise en œuvre de la départementalisation est complexe et exigeante, les nouveaux droits et nouveaux devoirs ne constituant pas encore une réalité.

### **Préalable :**

A Mayotte, le contexte local et la culture propre au département sont déterminants. Aussi devrait-on pouvoir inventer et ne pas se référer à des indicateurs non appropriés. L'un des principaux enjeux de la départementalisation de Mayotte est de ne pas reproduire les erreurs du passé, le recul sur les constructions institutionnelles et administratives des autres DOM devrait permettre des enseignements pour ne pas créer à Mayotte des déséquilibres de territoire, de l'isolement dans un environnement régional et une dilution culturelle.

La départementalisation doit être progressive et surtout adaptée. A cet égard, il suffit d'appliquer cet engagement du pacte de départementalisation : « *ne plaquons pas à Mayotte des modèles qui correspondent à d'autres époques ou d'autres situations* »

### ***3.1.2 Premiers acquis de la départementalisation***

Après une longue période d'incertitude statutaire et juridique, les effets de l'engagement de la départementalisation (et de sa phase préparatoire) sont néanmoins perçus comme globalement positifs suite à l'engagement d'une série d'initiatives :

#### Sur le plan civil :

- l'âge légal minimum des femmes pour se marier a été relevé de 15 à 18 ans, les mariages polygames sont interdits, même si les situations acquises ne sont pas remises en cause ;
- le libre consentement à célébrer le mariage, un principe général, toute référence au tuteur matrimonial disparaît ;
- la discrimination entre enfants devant l'héritage est interdite ;
- l'état civil, socle de droits reconnus se structure ;
- le retrait aux Cadis, juges musulmans, des attributions qu'ils exerçaient et qui étaient contestées est une avancée attendue. Cette justice « *cadiale* » était jugée peu impartiale et elle aurait joué un rôle non négligeable sur la progression considérable du nombre de comoriens immigrés auxquels les nationalités Mahoraises ont été reconnues.

#### Sur le plan social :

- les minima sociaux progressivement augmentés ;
- le RSA versé depuis 2012 à hauteur du quart de son montant en métropole, sera revalorisé progressivement (il sera porté à 50% d'ici fin 2013, et aligné en 2017) ; les prestations familiales seront à parité dès 2015, l'allocation logement social vient d'être été instaurée.

#### Sur le plan économique :

- le SMIG converge à hauteur de celui de la métropole (80%) ;
- l'agriculture se modernise et la régularisation des occupations par la mise en place du cadastre est un facteur déclenchant ;
- le tourisme se développe ;

- des investissements majeurs ont été réalisés: reconstruction complète du centre hospitalier de Mayotte, construction de 5 établissements scolaires et modernisation d'un certain nombre, en projet construction d'un nouveau centre de rétention, et en cours d'un nouveau centre pénitentiaire ;
- la « RUPéisation » décidée par le Conseil Européen du 1<sup>er</sup> juillet 2012 va rendre Mayotte éligible aux fonds communautaires dans tous les domaines.

**Préalable :**

Les évolutions constatées peuvent être considérées comme prometteuses. Mayotte connaît une croissance sans précédent et un besoin de développement considérable en matière d'économie, de qualité de vie, de santé, d'éducation et de formation. La départementalisation a fait naître de grands espoirs. Les Mahorais se sont aussi beaucoup engagés pour être français et se conformer aux lois et valeurs de la République. Ils ont vécu une « véritable révolution personnelle » en adaptant leur mode culturel, leur religion, leur tradition, *« le courage des mahorais implique un retour sur investissement » sénateur Christian Cointat.*

**La départementalisation n'est pas un aboutissement, elle serait le plus sûr facteur du développement de l'île mais une explosion démographique, une immigration conséquente et l'absence de politique sociale viennent tout bouleverser.**

### **3.2 Une politique de lutte contre l'immigration clandestine qui tend à s'adapter, luttant contre l'isolement de mineurs**

Une politique de lutte contre l'immigration clandestine est indispensable, mais elle s'avère en partie inadaptée au mode culturel et économique de l'archipel et aux trafics qui s'amplifient.

*« La promotion d'une politique d'immigration lucide et équilibrée est une condition essentielle de la réussite des dispositifs d'accueil et d'intégration des étrangers admis à séjourner durablement... » (Circulaire du ministre de l'Intérieur, juillet 2012).*

A Mayotte, pour autant une certaine réalité humaine et des spécificités sont à prendre en compte, l'immigration se distingue surtout parce qu'elle en grande partie clandestine.

Un flux humain constant circule entre les îles des Comores et Mayotte. Anjouan n'étant située qu'à 70 km des côtes Mahoraises, cette proximité rend relativement aisées les traversées dans des embarcations sommaires, motivées par des raisons diverses (économiques, sanitaires, familiales...), la départementalisation ayant encore accru l'attractivité de cette terre.

La libre circulation entre les îles n'existe plus depuis l'instauration du visa dit « Balladur », instauré le 18 janvier 1995 afin de restreindre l'immigration illégale des ressortissants comoriens vers Mayotte dans les années 1990. Cette restriction est venue contrarier les us et coutumes entre les habitants des « îles sœurs ». La perception d'une frontière entre Mayotte et les trois autres îles a eu deux effets : la poursuite d'une immigration clandestine (pour contourner le dispositif de visa) et la transformation d'une immigration mouvante (par le jeu de la libre circulation) en une immigration durablement installée. D'une certaine façon, le flux migratoire s'est transformé en stock migratoire.



On constate un flux migratoire continu de migrants, empruntant des « kwassa kwassa » (petite embarcation en résine à fond plat), transportant parfois des personnes gravement malades ou un grand nombre de mineurs. Si la météo le permet, ces kwassa se suivent ne permettant pas aux autorités de tous les intercepter<sup>2</sup>. On déplore également des kwassa volontairement échoués sur des îlots déserts (*îlot Mtsamboro*), mettant en péril les passagers. Le pire est probablement que nul n'est en mesure d'évaluer le nombre de personnes qui régulièrement disparaissent en mer avant d'atteindre les côtes de Mayotte. Les naufrages sont fréquents, en partie du fait que les traversées sont menées de nuit pour échapper aux contrôles et alors que le pilotage est souvent confié à des mineurs inexpérimentés par les passeurs qui savent que, s'ils sont pris, ils ne risqueront rien en raison de leur jeune âge.

Les moyens déployés par l'Etat pour lutter contre cette immigration clandestine sont conséquents (radar, bateaux de marine et de douane, intercepteurs de la gendarmerie nationale et de la police de l'air et des frontières), du fait de la difficulté de contrôler un territoire insulaire. Le coût des reconduites à la frontière d'immigrés clandestins s'élèverait entre 50 et 70 millions d'euros par an à Mayotte (selon les rapports d'information parlementaires). Les forces de l'ordre mènent une action combinée sur terre et en mer et une action judiciaire visant à démanteler les filières d'immigration et les trafiquants de faux papiers.

#### Flux migratoires, quelques éléments statistiques :

Au plan quantitatif, même s'il est difficile d'établir un compte exact, Mayotte aurait représenté en 2011, 50% de l'objectif national de reconduite à la frontière, les « réitérants »<sup>3</sup> faussant ces comptages. Près de 2/3 des reconduits ne sont pas enregistrés. La mise en œuvre de cette politique active est à l'origine d'un nombre élevé de situations d'isolement de mineurs. En effet, les parents reconduits, dans l'espoir de revenir bientôt, préfèrent ne pas reconnaître leurs enfants. Ceux-ci, isolés, ne peuvent en effet, aux termes de la législation, être reconduits vers leur pays d'origine.

Le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière qui connaissait une progression constante a connu une baisse de 6,29 % en 2011. En 2012, une baisse de 21,29% d'éloignements est à enregistrer.

Sur un plan plus qualitatif, l'année 2012 se caractérise par un changement de positionnement dans le processus de reconduite à la frontière. La proportion des interpellations maritimes augmente et les interpellations terrestres baissent de 20%. En 2012, 14479 personnes ont été interpellées dont 6456 terrestres et 8023 maritimes. Sur 2575 mineurs interceptés, 169 ont été arrêtés suite à un contrôle terrestre. Cette politique conduit à une situation d'isolement plus durable pour un effectif instantané de mineurs isolés en baisse apparente (étude David Guyot).

L'immigration irrégulière déstabilise la société mahoraise. Le flux migratoire conséquent tend à renverser la composante démographique.

---

<sup>2</sup> En 24 heures, à 12 reprises, la gendarmerie a eu à traiter une centaine de personnes à bord de kwassa kwassa, 50 adultes et 60 enfants.

<sup>3</sup> Les personnes qui tentent à plusieurs reprises de rejoindre Mayotte clandestinement. Le fait d'être interpellées puis reconduites aux Comores ne les dissuade pas de recommencer une traversée, souvent périlleuse.

40% d'immigrés étrangers composent la population de Mayotte. La population étrangère est essentiellement constituée de comoriens et plus précisément d'anjouanais. Cette proportion a augmenté sensiblement d'un quart par rapport à 2007 et continue sa progression<sup>4</sup>.

Le rapport du nombre des immigrés en situation irrégulière sur la population de Mayotte et sa projection est alarmante. Elle pourrait atteindre 90 000 personnes dont 75 000 en situation irrégulière (rapport Alain Christnacht). La part de la population Anjouanaise à Mayotte (environ 30%) ne permet pas d'imaginer un retour rapide de ces étrangers sur leur île d'origine.

L'impact de cette immigration sur les écoles, la charge de l'hôpital, l'économie clandestine, et l'occupation illégale de terrains inquiètent la population Mahoraise.

**Préalable :** le mode de reconduite à la frontière a une conséquence directe sur la situation des mineurs lorsqu'il contribue indirectement à leur isolement. Cette situation n'est pas propice à la prise de responsabilité par les élus de Mayotte sur les sujets économiques et sociaux, tant cette immigration non maîtrisable a un coût. La maîtrise de cette immigration constitue donc un préalable indispensable pour que le Conseil général et, par suite, l'ensemble des élus locaux puissent mener des actions ciblées.

### **3.3 Un flot de prospérité très relative dans un océan de pauvreté absolue**

Les comoriens ne sont pas seuls à tenter de rejoindre Mayotte, parfois au péril de leur vie ; Malgache, Congolais, Rwandais, Burundais viennent gonfler les rangs mais ces situations de non accès aux droits ne trouvent pas de réponse de prise en charge.

Mayotte est devenue attractive. Une seule donnée : le produit intérieur brut par habitant de Mayotte est 8 fois supérieur à celui des Comores (6 575€ contre 760€). Elle dispose d'une meilleure offre de soins, même si les étrangers doivent s'acquitter, sauf en cas d'altération grave et durable de la santé, d'une provision financière d'un montant variable. La scolarisation est gratuite pour les moins de 16 ans, même si les places sont insuffisantes et les résultats insatisfaisants. Il y a des possibilités d'emplois même si le travail est souvent accordé sous forme de main d'œuvre illégale.

Au plan social, la mise en place des minima sociaux, notamment du RSA et plus généralement de l'ensemble des prestations sociales, renforce l'attractivité de la nationalité française.

Au plan économique, Mayotte est enserrée dans un magnifique lagon, ce qui constitue un atout potentiel. La perspective d'une croissance plus importante que les autres îles et du développement d'équipements en soulignant les apports potentiels de son accession au statut de région ultra périphérique, sont force d'attractivité.

---

<sup>4</sup> Les Comoriens ne sont naturellement pas seuls à tenter de rejoindre Mayotte. Outre certains migrants malgaches, on note la présence d'originaires des Etats de l'Afrique des Grands lacs (Congolais, Rwandais, Burundais ...) souvent demandeurs d'asile.

Enfin, s'ajoutent les conséquences d'une forte médiatisation donnant l'image d'un eldorado économique.

En 2014, avec la promesse de fonds européens, l'écart de richesse risque de se creuser davantage.

**Préalable:**

Le développement économique et surtout social de Mayotte ne peut donc s'envisager sans son environnement géopolitique et son contexte propre.

L'immigration vers Mayotte est ancienne, elle s'est renforcée ces dernières années. Tous s'accordent sur la nécessité de modifier les conditions de délivrance du visa sur le territoire de Mayotte pour les ressortissants comoriens.

### **3.4 Des administrations en difficulté, un développement entravé**

#### ***3.4.1 D'importants dysfonctionnements dans la gestion budgétaire***

La collectivité de Mayotte présente un déficit structurel. La Chambre régionale des comptes de la Réunion et de Mayotte a rendu de nombreux avis et rapports attestant de la gravité de la situation.

En effet, dans le résumé de son rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité départementale de Mayotte<sup>5</sup> pour les exercices 2006 et suivants, la CRC relève que « *la situation financière de la collectivité s'est dégradée progressivement depuis 2006 jusqu'à devenir déficitaire en 2009 pour un montant évalué à 52 M€. Cette situation a été favorisée et aggravée par de sérieuses carences dans la fiabilité des comptes. (...) La Chambre a été amenée à intervenir quatre fois en procédure de contrôle budgétaire, sur saisine du Préfet, a arrêté un plan de redressement en cinq ans mais a constaté, lors de son dernier avis sur la décision modificative n° 1 du budget 2011, qu'elle n'était plus en mesure de proposer un nouveau plan de redressement crédible* ».

La Chambre a, en outre, constaté dans ce dernier avis que « *le plan de rétablissement de l'équilibre à l'horizon 2014* » était « *fortement compromis* ».

Cette situation financière dégradée a conduit à la signature, le 22 décembre 2009, d'une convention de restructuration financière entre l'Etat et le Conseil général. Il est précisé que le plan de redressement doit rester un document de référence auquel doit se conformer toute action menée par la collectivité.

Or, le budget prévisionnel 2012 du Conseil général s'est avéré être encore en déséquilibre. Il est réglé par le Préfet en procédant à des mandats d'office (500 ont été effectués).

---

<sup>5</sup> Rapport d'observations définitives sur la gestion de la collectivité départementale de Mayotte (Exercices 2006 et suivants) de janvier 2012 : <http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte>

La Chambre régionale des comptes de La Réunion et de Mayotte a relevé une série d'anomalies comptables à l'examen des comptes du Conseil général. On se reportera utilement à ses travaux dont on peut ici évoquer les principales conclusions <sup>6</sup>:

- l'absence d'une véritable politique d'engagement comptable juridique ;
- un défaut récurrent des services en ce qui concerne le contrôle de l'engagement des dépenses ;
- l'impossibilité pour le Conseil général d'apporter des données fiables : « (...) *la Chambre constate toutefois que les corrections apportées sur la décision modificative n°1 soulignent les difficultés récurrentes du département à communiquer des informations fiables sur des données d'importance cruciale* » ;
- les pratiques de sous-estimation de l'évaluation des crédits qui dénaturent la commande publique ;
- des inscriptions budgétaires erronées. Quelques exemples méritent d'être cités : les dépenses liées aux bourses étudiants ont été inscrites à hauteur de 12,4M€ pour 1000 bénéficiaires alors que la consommation n'a été que de 62% ; de même, le RSA a été provisionné pour 13M€ pour un public estimé à 13 500 foyers alors qu'il s'avère n'être que de 6M€ pour 6500 bénéficiaires ;
- n° des recettes non sollicitées ; ainsi malgré plusieurs signalements de la Chambre, le fonds de compensation du supplément familial n'a pas été correctement sollicité, soit une perte de 3,3M€ ;
- un budget qui ne répond pas aux exigences de présentation de l'instruction budgétaire et comptable M52, de même les budgets annexes (*STM et SIS*) ne répondent pas aux règles M4 et M61. La CRC relève à cet égard que les documents présentés « *sont établis sur la base de modèles périmés, comportent des omissions ou des erreurs (absence de report de résultat, informations statistiques et fiscales non renseignées, absence de distinction entre les restes à réaliser N-1 et les propositions nouvelles, annexes au compte administratif 2011 et au budget primitif 2012 du budget principal identiques, etc.) ; que le non-respect de ces règles élémentaires de présentation rend les documents budgétaires peu lisibles* » ;

Si le déficit s'est atténué en 2012, il résulte pour l'essentiel d'une augmentation significative des droits de mutation et de deux actions menées l'une sur la masse salariale et l'autre sur les charges à caractère général :

- sur les charges de personnel, afin de diminuer le poids critique de sa masse salariale, le Conseil général a entrepris de se faire rembourser les salaires des personnels mis à disposition : « *cette baisse, compatible avec les préconisations de la Chambre, résulte principalement des conséquences de l'intégration dans les services de l'Etat d'agents mis à disposition par le département* » (le vice-rectorat rembourse le coût salarial de 46 TOS). Il a déployé 120 agents sur le dispositif RSA (masse salariale estimée à 2 479 257€) ;

---

<sup>6</sup> Il y a lieu de se référer aux documents de référence suivants :

- Avis n° B 13-01, séance du 2 janvier 2013 sur la décision budgétaire modificative n°1 du budget 2012 : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte7>
- Avis n° 12-20, séance du 17 juillet 2012, sur le budget primitif du département de Mayotte : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte5>

- sur les charges à caractère général, « *les dépenses à caractère général sont passées de 33M€ à 29,9M€, baisse due à une meilleure maîtrise des dépenses en matière de fournitures, de frais d'honoraires et contentieux, de transport collectif extérieur, (...). Le département a toutefois souligné qu'en raison des efforts demandés aux services, certaines dépenses répondant à des besoins identifiés n'n'avaient pu être engagées et étaient reportées sur 2012* ».

La Chambre régionale des comptes de Mayotte a invité le Conseil général à s'engager dans une gestion plus rigoureuse, notamment en matière de dépenses de personnel.

### **Préconisation:**

Demander la création d'une mission d'appui pour assurer le suivi administratif de la nouvelle convention de restructuration en cours de signature et la programmation de cycles de formation en matière de finances publiques locales.

### Relevé des principales insuffisances dans l'exercice des compétences du Conseil général

#### ➤ Protection de l'enfance, des mesures insuffisantes voire inexistantes

Le département est responsable de la protection de l'enfance. Son rôle de chef de file est confirmé par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. A travers les compétences que la loi lui confère, le Conseil général devrait intervenir au quotidien pour :

- favoriser la santé et le développement de l'enfant dans un environnement social et familial propice à son épanouissement ;
- protéger l'enfance en danger ;
- soutenir et accompagner les projets de parentalité ;
- développer des projets d'animation en direction de la jeunesse ;
- saisir le juge afin qu'une action de prévention soit mise en œuvre quand le danger est établi.

Dans la mesure où les dispositions du Code de l'action sociale et des familles (article 543-1) prévoient que la création d'un service d'aide sociale à l'enfance n'est qu'une simple faculté du Conseil général de Mayotte, le dispositif n'a été institué qu'en 2001. Ainsi, la gestion de ce dispositif n'a débuté qu'en 2004 et certains obstacles d'ordre culturel limitent encore l'action de ce service.

Les moyens accordés par le département à l'aide sociale à l'enfance sont, en outre, très insuffisants au regard des actions devant être engagées.

Le budget ASE (aide sociale à l'enfance) est, en effet, de l'ordre de 2% contre 55% à 60% pour les autres DOM.

La **PMI** (protection maternelle infantile) est dotée d'un budget qui avoisine les 4M € hors frais de personnel.<sup>7</sup>

Depuis le 28 janvier 2013, une nouvelle organisation a été mise en place. La nouvelle direction **DASTI** (direction de l'action sociale territorialisée) regroupe en ce qui concerne l'ASE, les cellules « BASS maltraitance, adoption, mesures éducatives en milieu ouvert, placement, le service agrément des familles et les cinq nouvelles UTAS (unités territorialisées d'action sociale). Les actions en faveur des personnes âgées et personnes atteintes de handicap, l'aide sociale relèvent aussi de cette Direction.

Même si cette organisation est conforme à celle des autres départements de métropole, le nombre de postes de travailleurs, assistants et éducateurs sociaux est insuffisant, il s'agirait de doubler les effectifs. Le Conseil général est cependant dans l'incapacité de recruter compte tenu de l'état de ses finances et de la rareté de candidats, les conditions d'exercice des responsabilités étant dégradées. Le budget consacré n'a pas suivi l'inflation même si les cadres pensent qu'il devra atteindre les 10% en 2013.

En métropole, le poste ASE est le 3<sup>ème</sup> des dépenses d'action sociale avec 102€ /habitants. Pour Mayotte, avec un même ratio pour 212 645 habitants, le budget devrait être de 21 M€ or il n'est que de 1 810 777€ (chiffre non stabilisé).

Un projet de service interne à la DASTI est en cours d'élaboration. Au moment de la rédaction du rapport, le nouvel organigramme n'est pas officiellement acté, ce qui rejoint le fait que les débats en séances plénières du Conseil général ne sont pas rendus publics. Récemment, le Préfet a été averti de modifications intervenues, après les débats, sur un document transmis au contrôle de légalité.

Le personnel encadrant est inquiet, une pétition fait part de leurs nombreuses doléances et y dénonce les dérives et les conséquences néfastes de turn-over et de postes laissés vacants (« *Les salariés vigilants* »).

#### ➤ **Scolarisation, un retard certain en investissement et équipements**

Le Conseil général devra, dès 2014, être en capacité d'assurer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des établissements du second degré. Le SMIAM (syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte) a compétence par délégation pour la construction d'écoles.

Un plan de résorption 2011-2015 est destiné à construire 464 classes supplémentaires pour 122 millions d'euros. Selon le Sénateur *Félix Desplan* « *600 places supplémentaires sont nécessaires d'ici 2017 et exigent une participation financière de l'Etat* ». Pour les collèges on estime le besoin à la construction de un par an.

Pour accompagner les besoins de construction des infrastructures scolaires, l'Etat a mis en place une dotation spéciale de construction d'équipement scolaires (DSCEES) de 5M €/an depuis 2003. Elle a vocation à compenser les charges d'entretien et de construction des

---

<sup>7</sup>Chiffres non consolidés, absence de comptabilité analytique, Marie-Christine TIZON, première conseillère de la Chambre régionale des comptes de Mayotte.

écoles. Le Ministre des Outre-mer a décidé de reconduire cette dotation et de la majorer en la portant à 10,7M€ en 2012.

Le SMIAM est confronté à d'importantes difficultés pour l'exécution de sa mission qui retardent les livraisons des ouvrages. Ainsi en 2012, 42 classes ont été livrées au lieu de 66 et 19 ne seront pas livrées. Un schéma directeur devrait être cosigné, en 2013, avec l'Etat pour mieux encadrer cette planification. Une inspection va être prochainement diligentée pour redéfinir les besoins, corriger la planification et reconsidérer sans doute le pilotage.

La situation des écoles existantes est également jugée catastrophique. Elles accusent un grave manque d'entretien et une insuffisance des moyens pédagogiques. Les mises aux normes tardent du fait de leur coût : à Mamoudzou, le coût total est estimé à 11 706 400€ alors que la capacité budgétaire de la commune n'est que de 250 000€.

### ➤ RSA, une prestation mal appliquée et sous-évaluée

Depuis l'ordonnance 2011-1641 du 24 novembre 2011 et le décret du 30 décembre 2011, le RSA est applicable à Mayotte. La CAF procède au versement de la prestation auprès des bénéficiaires puis en sollicite le remboursement auprès du Conseil général qui perçoit une avance de l'Etat (15 millions d'euros). Sept sites, avec 120 agents, ont été mis en place pour accueillir les bénéficiaires potentiels.

D'ores et déjà, plusieurs faiblesses à l'origine de discriminations ont été relevées.:

- les femmes ayant un mari polygame en sont exclues ;
- les difficultés d'accès aux sites d'accueil (défaillance du transport local) démotivent les mahorais ;
- l'écart entre le montant de la prestation versée en métropole et à Mayotte est jugé injuste;
- sur ce montant de RSA, sont défalquées les autres prestations sociales à 100% et non 25% comme en métropole ;
- les étrangers, dont beaucoup d'entre eux sont des parents d'enfants français, doivent justifier de 15 ans de séjour régulier sur le territoire avec autorisation de travailler pour pouvoir prétendre au RSA.

A chaque pallier, l'Etat prend en charge le surplus jusqu'en 2014. L'on sait aujourd'hui que la demande en faveur du dispositif devrait augmenter, cette prestation devrait être sollicitée par 14 000 à 30 000 foyers au lieu des 6 500 actuels. La montée en charge du dispositif risque d'entraîner le département dans de sérieuses difficultés financières. A partir de 2015, l'Etat compensera à montant constant quelle que soit la montée en charge du dispositif ; le département devra alors en supporter seul la charge.

La départementalisation et la « RUPéisation » entraineront de profondes modifications des ressources fiscales lors du passage dans le droit commun fiscal au 1<sup>er</sup> janvier 2014. La fiscalité de droit commun modifiera en profondeur la répartition des ressources entre collectivités publiques. Les conséquences à anticiper sont majeures, la base de l'impôt sera la valeur locative cadastrale. L'achèvement d'un véritable cadastre en remplacement du livre foncier est absolument nécessaire pour permettre l'identification des personnes et des biens sur l'ensemble du territoire. Le plan cadastral ne comporte encore que peu d'évaluation de la valeur locative des parcelles, *« le cadastre est inachevé, des crédits budgétaires nécessaires*

*ne sont pas inscrits dans la loi de finances 2013, il s'agirait de créer une commission ad hoc à l'instar de la CREC mise en place pour l'état civil » (sénateur Thani Mohamed Soilihi).*

Le régime fiscal et douanier spécifique à Mayotte est en contradiction avec le droit européen. Cette recette fiscale va disparaître alors qu'elle représente une grande part des recettes actuelles du Conseil général.

**Préalable:** dans cet avenir proche qualifié par le Préfet DEGOS de « Big Bang fiscal » le Conseil général est dans la difficulté d'exercer l'ensemble de ses compétences et de subvenir aux plus démunis, d'autant plus qu'il faut garder à l'esprit qu'une certaine hostilité à l'égard des anjouanais freine la mise en place de politiques publiques.

### **3.4.2 La justice en difficulté**

Le système judiciaire à Mayotte a été longtemps caractérisé par un régime dérogatoire fondé sur la **justice « cadiale »** de droit coutumier réservée aux musulmans originaires de Mayotte ou des îles avoisinantes. Rendue par les Cadis, juges musulmans, elle jouait également un rôle de médiation sociale et constituait ainsi une 'institution régulatrice de la vie sociale et familiale.

Conformément aux engagements pris dans le cadre du Pacte pour la départementalisation, l'ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010<sup>8</sup> portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître a confié une compétence exclusive aux juridictions de droit commun pour statuer sur tout conflit en matière de statut personnel. Dans un second temps, le processus de la départementalisation de Mayotte a impliqué une transformation de l'organisation administrative et judiciaire afin de l'aligner sur le droit commun applicable dans les autres départements (ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le département de Mayotte<sup>9</sup>).

Les cadis ont ainsi perdu leurs attributions et sont devenus statutairement des agents du Conseil général qui continuent d'exercer exclusivement des fonctions de « médiateurs sociaux ». Aujourd'hui, les actes des cadis sont donc dépourvus de toute valeur juridique, de même que les décisions comoriennes.

Le statut de droit commun désormais appliqué aux mahorais n'a pas été suffisamment expliqué aux habitants qui ont vu leurs habitudes bouleversées et continuent, de fait à faire appel aux cadis.

Le juge de droit commun est ainsi confronté à de nombreuses difficultés, au premier rang desquelles l'obstacle linguistique.

---

<sup>8</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022298497>

<sup>9</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781468>



Autre difficulté majeure : l'absence d'état civil qui constitue un véritable frein au processus de départementalisation.

Tenu jusqu'en 1977 par les cadis, l'état civil coranique a été transféré aux communes, mais ce n'est qu'avec l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte<sup>10</sup> qu'ont été établies les bases d'un service d'état civil de droit commun. La même ordonnance a institué la commission de révision d'état civil (CREC). Celle-ci a exercé son activité jusqu'en janvier 2012, le relai ayant été pris par le tribunal de grande instance. La CREC a pris plus de 93 300 décisions et son travail a permis de reconstituer des actes perdus, détruits, irréguliers ou inexploitable.

En application de l'ordonnance du 8 mars 2000, les Mahorais ont été invité à choisir librement un patronyme. Or, dans une famille de sept enfants, on a pu constater que chaque membre choisissait un nom différent). En omettant d'imposer le principe d'unicité du nom de famille, les perspectives contentieuses se multiplient, notamment en matière de successions.

La constitution de fichiers d'état civil réguliers doit donc surmonter un certain nombre d'obstacles :

- des erreurs, des incertitudes ;
- des personnes qui ne se sont pas manifestées ou des enfants non signalés par leur famille ;
- un défaut de notification des décisions prises par la CREC en fin d'activité (près de 36 000 décisions sont concernées) ;
- un doute quant aux décisions notifiées, les services n'étant pas en mesure d'établir que celles-ci ont été effectivement réceptionnées par leurs destinataires ;
- l'absence de **conservation physique et matérielle** des actes, celle-ci n'ayant pas été prévue par les mairies.

#### **Préconisation** :

Afin d'éviter tout entrave à l'exercice de droits fondamentaux liés à la reconnaissance de la nationalité française, il est recommandé de procéder, dans les meilleurs délais, à un recensement fiable de la population et à l'enregistrement et à la numérisation de l'ensemble des actes d'état civil.

Concernant l'exercice de la justice au quotidien, on constate que le nombre de justiciables ayant recours aux tribunaux de droit commun augmente néanmoins. Le dispositif de **l'aide juridictionnelle** est mis en place (1461 dossiers contre 1158, en 2011), et pèse assurément sur les comptes financiers.

On peut relever, encore, une série de difficultés spécifiques :

- **l'éloignement géographique** des acteurs accentue les contraintes, les experts venant de l'extérieur (médecin légiste) tendent à refuser de se rendre sur place ;
- **la barrière de la langue** (dialecte comorien) est un facteur aggravant les coûts induits pour l'exercice de la justice (traducteur, interprète) ;
- **le déficit de formation** des fonctionnaires de justice est une source d'inefficacité ;

<sup>10</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000399226&dateTexte=&categorieLien=id>

- **l'obligation de mobilité** des greffiers ne facilite pas la continuité du service.

Même si les conditions décrites de fonctionnement de la justice (sous-effectif notamment) se sont améliorées considérablement, la situation reste tendue. A ceci s'ajoute une **explosion des demandes de nationalité française**. On comptait, au 31 décembre 2012, 1 489 dossiers en stock, dont une majorité concernant des mineurs, ce qui portait à huit mois le délai de traitement estimé.

Par ailleurs, un deuxième stock vient engorger les services : celui des demandes de délégation d'autorité parentale, estimé à 900 et dont le flux est difficile à traiter par les greffiers (175 décisions à notifier par mois, notifications qui se font majoritairement en mains propres). Le nombre de demandes a été de 1157 en 2012 contre 559 en 2011. Le rectorat est en grande partie responsable de l'afflux de ces demandes alors que d'autres moyens juridiques pourraient être envisagés, telle que la prise en compte de décisions des Cadis ou de décisions rendues par des juridictions étrangères.

Au surplus, un grand nombre de mesures d'actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) ne peut être suivi d'effet en l'absence de dispositifs d'accueil et de placements suffisants. Actuellement, 121 sont en cours, parmi lesquelles 50% ne sont pas effectives et ne donnent pas lieu à la désignation d'éducateurs par le Conseil général.

#### **Préconisation :**

L'exercice de la justice nécessite qu'on lui accorde les moyens de son action et l'application du droit sans restriction ou interprétation dérogatoire par les institutionnels locaux.

#### ***3.4.3 Un système éducatif engorgé et fragilisé***

La population n'accède massivement à l'école que depuis une vingtaine d'années. Les niveaux de formation et de qualification sont faibles. 7% des élèves de CE1 ont des acquis solides en français alors que la moyenne nationale est de 44%.

D'un point de vue quantitatif, 54% de la population a moins de 20 ans et 45% de celle-ci est scolarisée. Le système éducatif est ainsi confronté à un problème de masse. Les effectifs scolaires augmentent chaque année de 2000 à 4000 élèves depuis dix ans. On compte 86 000 élèves en 2013.

En 2012, le 1<sup>er</sup> degré a comptabilisé 49 743 élèves (16 391 élèves en maternelle, 32 886 en élémentaire et 466 besoins éducatifs particuliers). La baisse est de 1% par rapport à 2011. Dans le second degré, ce sont 33 414 élèves inscrits (22 346 au collège, 8 469 au lycée, 2 599 dans les lycées professionnels). L'augmentation est de 5%.

**Tous les groupes scolaires ont reçu ou vont recevoir un avis défavorable de la commission d'hygiène et de sécurité pour l'accueil du public.**

Mayotte dispose de 194 établissements d'enseignements primaires, il manque 379 salles de classe pour accueillir sans système de rotation tous les élèves. Seulement 67% des enfants de

3 ans sont scolarisés contre 100% en métropole. Dès 2014, le vice-recteur prévoit d'augmenter ce taux et de rendre possible l'accueil dès l'âge de deux ans, une préscolarisation telle que préconisée par le sénateur Félix Desplan.

On compte 18 collèges et 10 lycées qui pour certains accueillent le double d'élèves par rapport à leur capacité initiale (4 collèges ont plus de 1700 élèves). La pression est forte sur Mamoudzou.

On enregistre 250 nouveaux élèves par an depuis 2008. Parmi les nouveaux arrivés, 80% sont d'origine comorienne et originaires d'Etats du continent africain. 60% ont moins de 16 ans.

Les demandes d'inscription sont de plus en plus importantes pour acquérir des qualifications professionnelles alors même que les capacités ne sont pas suffisantes d'autant que le marché du travail reste atone et le secteur économique peu diversifié. L'engouement pour l'école du ministère de la Défense (GSMA, groupement service militaire adapté de Mayotte) qui axe son action sur la citoyenneté et l'employabilité.

Les maîtres du premier degré issus de la fonction publique territoriale parlent imparfaitement français. 900 postes sont vacants et 18% à 20% des enseignants (soit 1000) sont contractuels. Un centre universitaire de formation et de recherche a été inauguré pour l'obtention notamment d'un diplôme Bac+ 2. Il favorisera la préparation au concours externe de professeur des écoles ce qui devrait limiter le taux d'échec de 90% des mahorais dès la première année universitaire en métropole. Il semble, cependant, déjà engorgé (600 étudiants en première année). Auparavant 50% des élèves titulaires du baccalauréat se dirigeaient vers la métropole. Aujourd'hui, ils peuvent accéder à ce nouveau centre.

Enfin, la proportion d'une génération ayant obtenu le bac est passée de 18% à 48%. Le taux de réussite reste en-deçà des résultats nationaux : 61,8% contre 89,6% en métropole. Le résultat au baccalauréat technologique a été de 49,2% contre 62% en 2011 et le BTS n'accuse que 25% de réussite.

**Préconisation** : « *La scolarisation doit être de même qualité qu'ailleurs* » (sénateur Jean Pierre Sueur).

L'Education nationale à Mayotte s'est engagée dans un travail permanent d'adaptation et de projection. A très court terme, il est indispensable de construire des établissements scolaires mais les contraintes, sur le plan foncier, de la réglementation applicable et des ressources disponibles sont fortes.

« *L'école est le levier essentiel et même incontournable pour le développement de l'île, humainement difficile, socialement indispensable* » (François Coux, vice-recteur).

#### **3.4.4 Un centre de rétention administrative aux conditions d'accueil rudimentaires**

Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ne s'applique pas dans le département de Mayotte. Les règles d'entrée et de séjour sont fixées par un texte

spécial, l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

Ainsi, les contrôles d'identité peuvent durer jusqu'à 8 heures. Les placements en centre de rétention administrative, pour la quasi majorité d'entre eux, sont inférieurs à un jour.

Les mesures administratives de reconduite sont exécutées dès leur notification en raison de l'absence de tout recours suspensif. Sur ce point, l'arrêt de Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme, *De Souza Ribeiro c/ France*, en date du 13 décembre 2012, rappelle que si le droit à un recours effectif tel qu'il découle de l'article 13 de la Convention n'implique pas nécessairement le caractère suspensif dudit recours, il n'en demeure pas moins « *qu'en matière d'immigration, lorsqu'il existe un grief défendable selon lequel une expulsion risque de porter atteinte au droit de l'étranger au respect de sa vie privée et familiale, l'article 13 combiné avec l'article 8 de la Convention exige que l'Etat fournisse à la personne concernée une possibilité effective de contester la décision d'expulsion ou de refus d'un permis de séjour et d'obtenir un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates des questions pertinentes par une instance interne compétente fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité* » (§ 83). Dans cette affaire, qui concernait un dispositif similaire applicable dans le département de la Guyane, la France a été condamnée par la CEDH.

A Mayotte, une circonstance de même nature a récemment donné lieu à l'amorce d'un contentieux (février 2013). Un étranger en situation irrégulière a été reconduit à la frontière laissant trois enfants de moins de cinq ans sur le territoire, dossier pour lequel le Défenseur des droits a émis des observations devant le juge des référés du Conseil d'Etat (décision n° MLD/2013-25)<sup>11</sup>. Ces affaires montrent que des modalités trop rapides de reconduite n'offrent pas les conditions requises pour exercer pleinement un droit de recours.

Par ailleurs, l'étranger en situation irrégulière peut être placé en rétention administrative jusqu'à cinq jours sans que l'administration ne soit obligée de solliciter du juge des libertés et de la détention une quelconque autorisation de prolongation en rétention. Au-delà de cinq jours, l'étranger est remis en liberté. Dans les faits, le juge de la liberté et de la détention n'est jamais sollicité. « *Les étrangers préfèrent partir dans les meilleurs délais afin de tenter leur chance pour revenir et réussir* » (*la police aux frontières*).

En moyenne, entre 80 jours et 100 jours par an, le CRA dépasse la capacité de 100 personnes. Le Préfet est alors amené à prendre un arrêté de création d'un local de rétention administrative. Mais la plupart du temps, le retour s'effectue dans la même journée après les formalités d'évaluation. Ainsi s'impose au quotidien la gestion d'un flux de reconduite.

Le droit commun applicable en métropole et en Outre-mer prévoit que le centre de rétention administrative (CRA) doit offrir aux étrangers retenus des équipements de type hôtelier et des prestations de restauration collective. Il doit disposer d'un espace de promenade à l'air libre et un local à bagages, ainsi qu'un secteur distinct pour les familles. Cependant, le centre de rétention administrative de Mayotte est également régi par des dispositions spécifiques qui figurent aux articles 57, 58 et 59 du décret n° 2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance du 26 janvier 2000<sup>12</sup>. Aussi, cet ancien hangar pour camion de

---

<sup>11</sup> Le ministère de l'intérieur s'étant désisté, l'audience ne s'est pas tenue.

<sup>12</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000758615>

pompiers transformé en CRA par arrêté ministériel du 19 janvier 2004, offre très peu de ces garanties.

Des améliorations de structure et de confort viennent d'être apportées mais elles nécessitent encore d'être poursuivies. De nouveaux espaces ont été créés : des sanitaires, une salle de visite, un local bagage, un abri visiteurs, une zone dédiée aux mères accompagnées d'enfants. Une zone d'attente a été mise en place, dont l'apparence de « cage » interpelle, et des remises aux normes incendie et électricité ont été effectuées. Cependant, la chaleur ressentie dans l'ensemble de la structure y est toujours aussi suffocante et l'espace de détente n'est pas encore abrité du soleil.

Un nouveau CRA d'une capacité de 136 places et 12 en zone attente devrait mettre fin à ces dysfonctionnements, largement décriés. Mais ce projet, décidé en 2008, a pris un retard certain. Il est frappant de relire les articles de presse et les engagements pris pour une ouverture en 2010, alors que l'état d'avant-projet sommaire vient tout juste de s'achever.

Le CRA actuel est une propriété du Conseil général. C'est vers cette collectivité territoriale qu'il faudrait se retourner pour étudier la faisabilité d'utiliser ce bâtiment pour le destiner à un Centre d'accueil des demandeurs d'asile.

La circulaire du ministère de l'intérieur du 06 juillet 2012 invitant les préfets à privilégier l'assignation à résidence n'est pas applicable à Mayotte. Bien que son application sur le territoire de Mayotte serait probablement difficile à mettre en œuvre, l'assignation à résidence éviterait certaines situations, à titre d'exemple :

Examen d'une situation par le Défenseur des droits (22 juin 2012) :

Un père et deux ses enfants, Akram et Rabouanti, âgés respectivement de 10 ans et 3 ans, ont été tous trois placés en CRA. Les deux autres enfants du réclamant étaient, quant à eux, restés auprès de leur mère. Si Rabouanti a été libéré et a pu retrouver sa mère, Akram et son père étaient maintenus et renvoyés aux Comores, la mère d'Akram ne se trouvant pas sur le territoire de Mayotte.

Alain Christnacht propose de poursuivre la réflexion sur l'assignation à résidence, et dans l'attente de la livraison du nouveau centre de rétention, de faire limiter à 100 le nombre de place dans le CRA actuel.

**Préconisation :**

Accélérer les procédures de livraison du nouveau CRA et, dans cette attente, poursuivre les travaux d'amélioration et d'équipements du CRA actuel pour des conditions de vie plus dignes.

**Une immigration sanitaire qui repose sur des procédures juridiquement faibles :**

Le nombre de passagers sur kwassa kwassa présentant un état de santé dégradé, voire très dégradé, est estimé à 10%. Le conseiller médical de l'ARS est saisi quotidiennement pour se prononcer sur le maintien ou non en CRA ou l'interruption d'une procédure de reconduite à la frontière, de personnes malades.

Un dispositif d'évaluation sanitaire initiale a été mis en place sur le site Quai Ballou, lieu de débarquement des étrangers interceptés en mer, en vue de repérer les situations d'urgence vitale.

A la suite de deux informations judiciaires, une nouvelle chaîne de pré-consultation à l'arrivée des kwassa kwassa devrait être mise en place en mars 2013. Il s'agit d'ouvrir un local situé à proximité du service des urgences de l'hôpital de Dzaoudi, de 7h à 18h, du lundi au vendredi, comportant un accueil différencié pour enfants et familles et un accueil « évaluation administrative », destiné à la PAF. Il sera tenu par une équipe constituée d'une infirmière et d'un médecin à mi-temps (personnels du CHM). Le coût estimé à 600 000 € sera supporté par l'Etat. Ce lieu sera distant de 20 mètres des urgences de l'hôpital de Dzaoudi.

Là encore, certaines règles qui sont appliquées sont distinctes de celles en vigueur en métropole. Ceci n'est pas sans conséquence sur le plan sanitaire. Ainsi, l'inexistence de l'aide médicale d'Etat génère son lot d'inconvénients : rupture de soins, transfert de charges financières sur les acteurs de santé (ARS, assurance maladie).

S'agissant du cas particulier des demandeurs d'asile, leur situation est inextricable. L'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) à Paris est géographiquement trop éloigné et l'absence d'une structure d'hébergement pour les demandeurs d'asile<sup>13</sup> les met en danger. 1183 personnes suivies par l'association Solidarité Mayotte vivent, en effet, dans des conditions de grand dénuement et d'extrême vulnérabilité.

Les demandeurs d'asile n'ont donc aucun droit mais ne peuvent retourner d'où ils sont venus. Ainsi ils ne perçoivent pas l'allocation temporaire d'attente (ATA) ni les aides sociales du Conseil général. Pendant un an à compter de l'enregistrement de leur dossier, ils ne bénéficient pas davantage d'autorisations de travail délivrées par l'OFPRA. Les délais d'instruction sont longs (un à trois ans) et le taux de réponse favorable aux demandeurs d'asile de l'ordre de 8% en dépit du nombre grandissant de dossiers (rapport d'information des parlementaires).

En métropole, dans le cadre d'une demande d'asile ou d'un séjour régulier, la délivrance d'un récépissé par les autorités permet l'affiliation à la sécurité sociale pour une période d'un an. Ce même récépissé n'est doté d'une validité que de trois mois à Mayotte. Il faut donc le renouveler fréquemment ce qui entraîne une rupture dans la prise en charge des soins.

**Préconisation :**

Apporter une aide matérielle aux demandeurs d'asile, créer un centre d'hébergement d'urgence de petite capacité, à défaut de Centre d'accueil de demandeurs d'asile, et reconsidérer les modalités d'affiliation à la sécurité sociale.

<sup>13</sup> Une initiative associative (solidarité Mayotte) a permis l'ouverture d'un appartement d'urgence de 15 places pour un séjour de trois semaines de primo-arrivants.

### **3.4.5 La maison d'arrêt de MAJICAVO, inadaptée pour les mineurs**

Sur la base de plusieurs visites effectuées par des parlementaires, de nombreux déplacements d'autorités administratives et des rapports de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, il ressort un constat alarmant.

A l'origine d'une capacité de 65 places, cette maison d'arrêt a fait l'objet d'extensions successives. En février 2013, lors de la visite qui a précédé la rédaction du présent rapport, 224 détenus étaient présents pour une capacité de 108 places réparties dans 28 cellules. En moyenne, la sur-occupation oscille entre 240% et 333%.

Concernant les mineurs, la réglementation nationale et internationale prévoit la création d'un espace qui leur soit réservé.<sup>14</sup>

Ainsi, les stipulations de l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant disposent que les Etats parties veillent à ce que : « (...) *Tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge : en particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par des visites, sauf circonstances exceptionnelles* » .

Or, seulement six places sont réservées aux mineurs alors que 19 étaient incarcérés au 31 janvier 2013. 13 d'entre eux se sont donc retrouvés placés dans le secteur réservé aux femmes et alors inoccupé. On relève que la moyenne d'âge est de 16 ans et que la plupart ont un passé délinquant significatif (lors de la visite, un seul était un pilote de kwassa kwassa « multi récidiviste »). Deux éducateurs de la PJJ sont présents, depuis novembre 2012, dans cette maison d'arrêt.

En attendant l'ouverture du nouveau centre de détention dans lequel un quartier des mineurs d'une capacité de 30 places est prévu et le début du transfèrement des détenus d'un site vers l'autre en 2014, les mineurs occuperont le quartier des travailleurs qui peut contenir jusqu'à 30 places.

Pour l'heure, Majicavo ne dispose que d'une salle polyvalente qui permet d'organiser un semblant d'enseignement.

Par ailleurs, on constate une difficulté de prise en charge des cas relevant de psychiatrie, malgré la convention liant la maison d'arrêt et l'hôpital. En effet, cet établissement hospitalier manque lui aussi de places et de systèmes de sécurité adaptés.

Le droit au respect de la vie privée et familiale exige de conserver une stabilité familiale ; les transferts envisageables de mineurs à la maison d'arrêt de la Réunion trouvent là leur limite.

---

<sup>14</sup> Ordonnance 2000-273 du 26/4/2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte modifiée par l'ordonnance n° 2007-98 du 25/1/2007 intégrant les dispositions de la loi du 24/7/2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Les centres éducatifs fermés ou renforcés ne suivent pas la même logique, la rupture totale avec le milieu d'origine est au contraire fortement indiquée.

**Préconisation :**

Un protocole d'accord avec La Réunion, qui dispose d'un centre pénitentiaire de 400 places, tarde à être signé. Les transferts ne semblent pas faire l'unanimité. On déplore « *un temps suspendu et une logique d'acteur qui produisent des effets désastreux sur les praticiens de terrain* » (parole du Groupe SOS) ; en attendant les accords, le groupe SOS ouvre son centre éducatif renforcé et son centre éducatif fermé de la Réunion aux mineurs mahorais.

Les enjeux de la départementalisation ont été compris mais les coûts et les adhésions n'ont pas été suffisamment bien évalués. Le calendrier des mesures progressives reste source d'insatisfaction et d'impatience sociale.

Somme toute ce chantier politico-administratif mériterait un accompagnement local spécifique, de longue durée et un travail continu de vérification, d'évaluation et d'explication. La déstructuration des schémas traditionnels en matière de droit coutumier, d'organisation de la cellule familiale, l'adaptation trop lente des administrations faute de moyens humains en nombre et en qualification, les blocages politiques et culturels, les apports financiers insuffisamment déterminés en fonction du contexte sont des facteurs lourds qui entravent la stabilisation du modèle institutionnel si longtemps revendiqué et le développement des politiques sociales et des équipements, impactant considérablement le sort des enfants sur cette île.

## **4 Mayotte, un avenir à haut risque, une légalité chahutée**

### **4.1 Un trafic rentable, une tragédie humaine**

L'immigration clandestine a généré une véritable économie parallèle qui profite notamment aux passeurs anjouanais. Le groupement d'intervention régional de la gendarmerie a réalisé une étude estimative portant sur cette activité. Le transport par des « kwassa- kwassa » rapporterait par an 1 million d'euros à cette filière. En effet, le prix d'achat de 6000 euros d'une embarcation<sup>15</sup> (prévue pour 8 personnes) est largement compensé par le prix de 300 € par passager (sachant qu'ils sont en moyenne 50 par embarcation ...). Parallèlement, ce trafic profite également au transport illégal de marchandises et de stupéfiants.

A terre, l'immigration génère des profits au bénéfice des résidents de l'île. Les habitations précaires, insalubres et en zones à risque où vivent les enfants isolés (rattachés ou non à un référent adulte) sont pour la plupart gérées par des marchands de sommeil locaux qui imposent des loyers prohibitifs, facturent l'eau potable et permettent des branchements

---

<sup>15</sup> Qui génère, elle-même, une activité de fabrication à Anjouan.



payants et illicites au réseau électriques (de 13 € à 150€ de loyer pour deux pans de tôle, 0,30cts la toute petite bassine d'eau, et 50 euros le forfait électricité).

Pour subvenir à ces dépenses, les jeunes ont recours à une délinquance de survie. Pour leur part, les femmes ont recours à la vente à la sauvette ou à une prostitution de survie (l'expression locale consacrée étant que la jeune fille va « au sel »).

Enfin, l'exploitation d'une main d'œuvre clandestine bon marché permet de faire fonctionner certains secteurs économiques entiers. Trouver du travail est la principale motivation de l'immigration comorienne à Mayotte. C'est une main d'œuvre bon marché qui intéresse au plus haut point l'agent économique mahorais alors que, dans le même temps, le citoyen mahorais réclame fermement qu'il soit mis un terme à l'immigration clandestine.

Le secteur du BTP est le plus touché. On estime à 80% le pourcentage de travailleurs clandestins dans les entreprises du bâtiment et des travaux publics de moins de 10 salariés. Il est cependant généralisé dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, des taxis, des emplois à domicile... En 2011, 86 personnes ont été interpellées par la PAF, soit une baisse de 14,85% par rapport à 2010 (101 personnes). En 2012, sur une période de onze mois, une hausse a été observée avec 87 personnes interpellées contre 64 en 2011.

En 2012, sur 6 700 personnes contrôlés, 2 085 étaient employées irrégulièrement, dont 331 étaient en situation irrégulière au regard du droit de séjour.

Le CODAF (comité opérationnel de la lutte anti-fraude) présidé par le préfet et le procureur de la République a à connaître de telles situations. La direction des entreprises de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi procède essentiellement à des opérations ciblées sur les ventes de produits alimentaires en provenance de Madagascar venant concurrencer ceux de l'île. Cette inspection touche plus particulièrement les demandeurs d'asile. 3 000 contrôles ont eu lieu mais près de 800 procès-verbaux ne sont pas exploitables.

#### **Préconisation :**

Il convient de souligner que les contrôles sont exercés dans le but de garantir les droits des travailleurs. Si une antenne OFI existait, elle permettrait l'indemnisation des personnes en situation irrégulière sur une période de six mois et l'aide au retour. Le titre simplifié de travail devrait donc être développé. Ces mesures contribueraient à réguler le recours au travail illégal et à atténuer, par voie de conséquence, le flux migratoire.

#### **4.2 Des risques sanitaires amplifiés**

A Mayotte, la surmortalité masculine et féminine par rapport à la métropole est principalement liée aux maladies infectieuses, au diabète, aux maladies de l'appareil circulatoire et à l'asthme.

On constate également un nombre important de décès dus à des complications liées à la grossesse et à l'accouchement, à hauteur de 50 décès pour 10 000 naissances, résultat six fois

plus élevé qu'en métropole. De la même façon, le **taux de mortalité infantile** se révèle quatre fois supérieur à celui relevé en métropole.

Mayotte entre dans une phase de transition démographique épidémiologique et nutritionnelle. **Le taux de couverture vaccinale** contre la rougeole, les oreillons et la rubéole a démontré qu'une partie de la population notamment les jeunes de plus de 6 ans n'étaient couvertes qu'à 40%, ce qui place l'île dans une très grande vulnérabilité par rapport aux épidémies.

Se pose également la question de la prévalence du retard statural taille/âge qui est de 6,7% et celle de la maigreur, poids/taille, de 8,1% pour les moins de 6 ans. La population est exposée à des problèmes de **déséquilibre des apports alimentaires**, conduisant à des situations de carence ou inversement de surpoids (carence chez les enfants et excès de poids chez les adultes).

Enfin, il existe des risques élevés d'accidents domestiques affectant tout particulièrement les enfants. Les brûlures sont un problème de santé publique et la moitié des enfants admis au centre hospitalier de Mayotte dans le service des brûlés sont en situation irrégulière et vivent dans des conditions d'habitat précaire.

Plus généralement, la situation sanitaire des immigrés, qui représentent 55% de la population de Mayotte, est critique. La population en situation irrégulière arrive dans un état de santé dégradé (*10% des passagers de kwassa kwassa*). L'insuffisance d'éducation sanitaire, les hébergements de fortune sur zones à risque (22% des logements n'ont ni eau et électricité) sont la cause de la recrudescence de maladie endémo-épidémiques et de pathologies graves (tuberculose, paludisme, rougeole, sida, hépatite, lèpre).

Globalement, on note une augmentation croissante du nombre de demandeurs de titre de séjour pour raisons de santé.

### **Les dépenses inhérentes et non nécessairement budgétées affaiblissent toute la politique de santé de l'île.**

A Mayotte, l'offre de soins est essentiellement hospitalière, le secteur libéral est sous dimensionné : une dizaine de médecins libéraux exercent sur l'île (à la Réunion, ils sont plus de 700 et en métropole le ratio est de 1200 médecins pour 100 000 habitants).

Si le problème de l'accès gratuit aux soins des mineurs et des femmes enceintes est juridiquement encadré, force est de constater que le coût des soins concernant les enfants nés ou à naître, qui ne peuvent être soumis à aucune restriction (Conseil d'Etat, 7 juin 2006, *Association aides et autres*, n° 285576<sup>16</sup>), n'est pas compensé financièrement.

Compte tenu d'un taux de natalité d'environ 4% par an à Mayotte contre 1,3% sur le reste du territoire national, les dépenses de santé concernent principalement la maternité de l'hôpital de Mamoudzou. Sur 7 577 accouchements par an dont 4 000 en moyenne à la maternité, la moitié concerne des mères non affiliées à la sécurité sociale du fait des carences de l'état civil ou parce qu'elles sont en situation irrégulière.

---

<sup>16</sup><http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008257562&fastReqId=969960132&fastPos=1>

Le comité dit « Evasan » composé de médecins est régulièrement sollicité pour émettre un avis sur les demandes d'évacuations sanitaires vers le CHM pour des malades comoriens résidant dans une des trois îles des Comores, ce qui n'est pas sans poser certaines questions juridiques et éthiques.

Pour les enfants vivant à Mayotte et malades, leur hospitalisation en métropole pose le problème de l'accompagnement par leurs parents. Dans 10% des cas, les parents sont en situation irrégulière et un titre de séjour s'avère dès lors nécessaire.

L'agence régionale de santé (ARS) demande que la Préfecture puisse disposer d'une assistance sociale pour faciliter les démarches administratives de ces situations qualifiées de médico-sociales.

Pour les évacuations sanitaires de Mayotte vers la Réunion, la problématique est tout aussi complexe (rareté des dessertes aériennes, conditionnement du malade pendant les attentes), le budget est entièrement supporté par le CHM pour les patients non affiliés et le transport du parent accompagnant.

Le Défenseur des droits est saisi fréquemment par des associations et des professionnels de santé de la situation d'enfants résidant à Mayotte et devant être hospitalisés, en raison de maladies graves en dehors de Mayotte. L'attention du Défenseur est appelée sur les difficultés que des parents mahorais, ou présents à Mayotte mais en situation irrégulière, peuvent rencontrer pour pouvoir accompagner leur enfant, pendant les soins, étant précisé que le pronostic vital de l'enfant est parfois engagé. Pour accompagner leurs enfants, les parents doivent bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour ou d'un titre de séjour temporaire ; les démarches administratives s'avèrent lourdes et trop longues, l'examen d'une demande pouvant exiger un délai d'un an !

#### **Dossier n°12-009988**

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'un enfant souffrant d'une maladie grave. Ses parents, en situation irrégulière, résidaient à Mayotte. L'enfant était hospitalisé en métropole car les soins qui lui étaient nécessaires n'étaient pas disponibles à Mayotte. Son père rencontrait des difficultés pour pouvoir le rejoindre. L'assistante sociale du centre, qui accueillait l'enfant, soulignait l'importance d'une présence parentale auprès de lui afin d'éviter la perte de tout repère familial.

Au regard des éléments transmis, le Défenseur des droits est intervenu à plusieurs reprises auprès de la préfecture. Une autorisation provisoire de séjour a pu être délivrée à son père, celle-ci a été renouvelée avant la délivrance d'un visa long séjour. La mère de l'enfant avait déposé, quant à elle, une demande de titre de séjour pour régulariser sa situation, sans succès. L'association, qui a saisi le Défenseur des droits, a précisé qu'une nouvelle demande serait formulée pour la mère de l'enfant.

#### **Dossier n° 11-10779**

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'un enfant souffrant d'un cancer. Sa mère, de nationalité comorienne et résidente à Mayotte, rencontrait des difficultés pour pouvoir accompagner son fils, hospitalisé à La Réunion. Elle avait sollicité une autorisation de séjour pour soins auprès de la Préfecture, sans succès.

Le Défenseur des droits est intervenu et la mère a pu obtenir deux récépissés avant la délivrance du document sollicité. Son affiliation à la sécurité sociale a pu ensuite être réalisée, permettant ainsi à la mère de se rendre à la Réunion.

#### **Préconisation :**

L'ARS souligne que le projet régional de santé va tout mettre en œuvre pour concilier le développement d'une offre de soins plus moderne basée sur les référentiels métropolitains tout en maintenant une offre de médecine de proximité quasi humanitaire.

Dans ce cadre, et pour garantir la santé des enfants, il conviendrait de reconnaître à Mayotte le statut de zone en déficit de soins et d'organiser une meilleure coopération avec la Réunion (appui en imagerie médicale, accueil en stage des professeurs en médecine, échanges de bonnes pratiques...).

### **4.3 La fraude, un facteur aggravant**

L'attractivité de Mayotte est à l'origine de trafics en tous genres, notamment :

#### ➤ Les paternités de complaisance (droit du sang) :

Celles-ci seraient au nombre de 3 000 par an, en dépit des efforts soutenus des officiers d'état civil et du parquet pour lutter contre ce type de fraude. Il s'agit de l'achat par la mère d'une déclaration de reconnaissance de paternité permettant, plus vite que le droit du sol, d'accéder à la nationalité française. En effet, la mère pourra obtenir un titre de séjour de parent d'enfant français. En tout état de cause, celle-ci ne pourra être reconduite à frontière tant que l'enfant sera scolarisé mais ne sera pas davantage régularisée du fait de son arrivée illégale sur le territoire.

#### ➤ Les fraudes documentaires

On assiste à une recrudescence des affaires dites « lookalike » (ressembler à quelqu'un d'autre) consistant à présenter un passeport appartenant à un tiers pour entrer sur Mayotte, ou en sortir en direction de la Réunion ou de la métropole, 7,86% de progression sur 2012 (247 porteurs de faux documents). L'usurpation d'un titre est courante, les cartes d'identité ayant quasiment acquis une vie autonome par rapport à leur titulaire ! Ces trafics sont à l'origine de suspicion forte généralisée, rendant contraignante la justification d'identité lors de formalités administratives de toute nature.

Dans le système scolaire, on assiste à des falsifications d'actes de naissance qui modifient l'âge réel de l'enfant et l'on constate également une augmentation de « faux élèves » qui se

présentent aux tests d'évaluation nécessaires pour une inscription en classe, à la place d'un autre enfant n'ayant pas la capacité de les réussir ou dont la minorité pourrait être contestée.

**Préconisation** :

L'élargissement des champs des possibles pour une prise en compte de tous les enfants à l'école, quel que soit leur niveau limiterait le développement des pratiques frauduleuses, par les enfants eux-mêmes (classes adaptées, école de la deuxième chance...).

#### **4.4 Une stratégie de coopération bilatérale, faire de la problématique humaine l'invariant**

Les défis à relever à Mayotte ne peuvent être pensés en faisant abstraction des relations entre l'île et ses voisines. Seule une coopération active avec les Comores ouvrirait la voie à un avenir sur les plans sanitaire, économique<sup>17</sup>, et sécuritaire<sup>18</sup>.

Le 28 septembre 2007, le Président de la République française et son homologue comorien avaient décidé la mise en place d'un Groupe de Travail à Haut Niveau (G.T.H.N.) sur les relations entre Mayotte et les Comores. Celui-ci a remis un premier rapport sur les conditions de circulation des personnes et des biens ainsi que sur le développement d'une coopération régionale et ses modalités institutionnelles. La concrétisation de la départementalisation a eu pour effet de suspendre, dans un premier temps, ces échanges mais les relations bilatérales ont pu reprendre en 2011.

Le refus des tragédies humaines qui résultent de la situation actuelle doit fonder la volonté des deux Etats de coopérer pour lutter contre les trafics humains, l'isolement des mineurs et, plus généralement, toute forme d'esclavage moderne.

Ce projet ne peut intervenir que dans un cadre régional en faisant des mineurs isolés une priorité partagée, au nom de la sécurité des enfants comoriens eux-mêmes. On a tout particulièrement à l'esprit l'article 11 de la Convention internationale des droits de l'enfant aux termes duquel *« Les Etats parties prennent des mesures pour lutter contre les déplacements et les non-retours illicites d'enfants à l'étranger. A cette fin, les Etats parties favorisent la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux ou l'adhésion aux accords existants »*.

Plusieurs pistes ont d'ores et déjà été envisagées en la matière. Il convient de citer, à cet égard, la proposition du sénateur Jean Pierre Sueur consistant à utiliser, en partie, les fonds consacrés aux politiques de lutte contre l'immigration clandestine pour engager une coopération policière et douanière avec les Comores et le rapport d'Alain Christnacht,

---

<sup>17</sup> En 2010, les échanges entre la France et les Comores s'élevaient à près de 24 M€ d'exportations françaises vers les Comores et plus de 4 M€ d'importations.

<sup>18</sup> Le 27 septembre 2010, la France et l'Union des Comores ont signé un nouvel accord de partenariat de défense qui a pour objectif de développer les capacités de l'armée comorienne et prévoit un volet de coopération dans le domaine de la sécurité maritime.

Conseiller d'Etat, qui formule en ce sens des recommandations en vue de mieux prévenir et contrôler les flux de population dans le respect de la dignité des personnes.

**Concernant les enfants, deux préconisations peuvent être formulées :**

- inciter au lancement d'initiatives locales en faveur des mineurs isolés financées par le fonds de coopération régional abondé par le ministre de l'Outre-mer ; il peut recevoir des fonds des collectivités territoriales et vise à soutenir et recevoir les initiatives locales Mahoraises en matière de coopération avec les pays zone sud-ouest de l'Océan indien (Comores, Madagascar, Mozambique, Seychelles, Maurice, Afrique du sud) ;
- au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, créer des antennes sociales aux Comores, en lien avec le service de rapprochement familial tenu par l'association Tama.

## **II. LES MINEURS ISOLES à MAYOTTE, un enjeu humanitaire**

*L'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 rappelle que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale : « 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. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien être (...) et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées ».*

*L'article 9 de la CIDE prévoit, en outre, que « Les Etats veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».*

*Enfin, l'article 37 dispose que « les Etats parties veillent à ce que (...) nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire ».*

En droit interne, le législateur en a, pour partie, tiré les conséquences à l'article L.112-4 du Code de l'action sociale et des familles aux termes duquel « l'intérêt supérieur de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant ».

***La jeunesse, dans son ensemble, pose une question cruciale pour l'avenir de l'île.***

*Pour l'ensemble du territoire métropolitain de la France, le nombre de mineurs étrangers isolés varie, selon les estimations, de 4 000 à 8 000.*

*A Mayotte, sur un territoire de 376 km<sup>2</sup>, sont présents environ 3 000 enfants mineurs étrangers isolés, dont 500 en situation de grande fragilité.*

*Les informations sont alarmantes s'agissant des conditions dans lesquelles vivent ces jeunes et des causes multifactorielles sont à l'origine de leur détresse.*

*Conscient des enjeux entourant l'accueil des mineurs isolés sur le territoire, notamment au regard de la politique de maîtrise des flux migratoires, le Défenseur des droits considère que l'intérêt supérieur de l'enfant doit néanmoins primer.*

## **1 Une sémantique autour de la notion de mineurs isolés**

Les approches sont différentes selon les intervenants (rectorat, direction de l'Aide sociale à l'enfance, associations (Secours catholique, Croix rouge française, TAMA, Solidarité Mayotte...) et, selon le contexte territorial (métropole, Outre-mer).

Le contexte propre de Mayotte appelle une typologie particulière. Grâce aux travaux de l'Observatoire sur les mineurs isolés (OMI), mis en place par la préfecture en novembre 2010, et des conclusions, en son sein, de la mission d'identification et de recensement des mineurs isolés menée par le sociologue David Guyot, des données et analyses fiables ont été rendues possibles, dès 2011.

L'observatoire a conçu des outils d'identification où la notion de mineurs isolés n'est plus posée a priori de manière théorique, mais est établie a posteriori à partir de l'observation des différentes trajectoires individuelles de ces mineurs.

- A partir du croisement des différentes approches et définitions de l'isolement des mineurs, la typologie retenue par l'OMI distingue quatre situations principales : [les mineurs étrangers isolés](#) : ce sont des enfants arrivés seuls sur le territoire en provenance généralement du Congo, Rwanda, Burundi... Ils arrivent souvent dans une situation de dénuement le plus total après avoir connu des conditions de voyage et, souvent, de vie traumatisantes ;
- [les mineurs étrangers abandonnés](#) : ce sont des enfants qui se retrouvent seuls à la suite de la reconduite à la frontière de leurs parents. Ces mineurs sont accueillis dans une famille proche mais beaucoup d'enfants, souvent très jeunes, se retrouvent en fait livrés à eux-mêmes ;
- [les mineurs comoriens](#) : ces enfants arrivent clandestinement, seuls, en kwassa kwassa, éventuellement orientés vers des familles mahoraises ;
- [les mineurs en errance](#) : à la suite de l'éclatement de la cellule familiale, et alors même que leurs parents sont français, ces enfants sont livrés à eux-mêmes.

Les mineurs ressortent majoritairement de trois principaux cas de figure :

- les mineurs nés à l'étranger de parents étrangers
- les mineurs nés en France (Mayotte) de parents étrangers
- les mineurs nés en France (Mayotte) d'un parent français

## 2 L'ampleur du phénomène collatéral de la politique de reconduite à la frontière

L'estimation du nombre de mineurs isolés étrangers de janvier à novembre 2011 (échelle temporelle de 11 mois) est apparue comme une base raisonnable d'appréciation au regard des informations, par ailleurs déjà connues des précédents recensements effectués : 87% des mineurs se retrouvent en situation d'isolement à la suite de la reconduite à la frontière de leurs parents, 13% de situations d'enfants isolés sont générées par d'autres motifs : père ou mère à l'étranger ou dans un autre département, père ou mère incarcéré, père ou mère décédé. .

Le nombre estimé est de 2 922 isolés, 1 666 avec des adultes apparentés, 584 avec adultes non apparentés, 558 sans référent adulte. 558 sur 3 000 sont donc sans référents adultes, auxquels s'ajoutent les orphelins demandeurs d'asile.

L'isolement dans le cadre de reconduites à la frontière de l'un ou l'autre des parents s'explique par la non déclaration d'enfants par les parents, dans l'espoir d'un retour rapide ou parce qu'ils estiment que les enfants, même isolés, pourront jouir d'une existence plus favorable à Mayotte, d'autant que certains d'entre eux pourront, dès l'âge de 13 ans, demander la nationalité française du fait de leur naissance à Mayotte.

S'ajoutent encore à ces situations les difficultés liées à l'absence de registres d'état civil stabilisés et la complexité des démarches en matière de délivrance de titres de séjour.

**Il y a une véritable violence administrative à l'égard des enfants et une génération de 15, 20 ans, sans identité est en voie de création.**

La mise à jour des données de l'OMI répond partiellement à cette question. Les éléments recueillis sont, en effet, de meilleure qualité et le taux de non réponse aux enquêtes est plus faible.

Grâce à une plus grande fiabilité des estimations ainsi réalisées, le parquet, l'association Tama et les services de l'ASE sont aujourd'hui en mesure de mieux remplir leurs missions.

La fiabilité des estimations du nombre de mineurs isolés a, en outre, été renforcée du fait d'un meilleur contrôle des mouvements migratoires. Le nombre total d'interpellations a ainsi diminué. Les interpellations maritimes sont en hausse (2 432 mineurs empêchés de pénétrer sur le territoire) et les reconduites terrestres ont été réduites de moitié. La part des personnes reconduites à la frontière, à partir d'interpellations terrestres, connaît une baisse considérable en 2012 (- 48%). Dans ce cadre, l'effectif des femmes reconduites est divisé par deux. On observe ainsi que les nouvelles pratiques de reconduites à la frontière tendent à créer moins d'isolement.

Le degré d'isolement a également été réévalué entre adulte apparenté, adulte non apparenté et seul.

Pour reprendre les termes du sociologue David Guyot « *lorsque tout converge, c'est qu'on peut prétendre être dans le vrai* ». Il utilise une approche comparative démontrant que le **nombre de mineurs isolés vivants « sans adultes » serait en baisse significative (- 8,7%)**.

### Témoignages d'associations



« Faute de moyens et d'effet de masse, on en vient à penser qu'un enfant de six ans peut se garder seul et qu'un enfant de plus de douze ans peut se débrouiller seul »

« Cinq grands frères (de 6 à 17 ans) ne vont pas à l'école, à tour de rôle, pour garder leur petite sœur d'un an et demi. Leurs parents, vivant à Anjouan, ont fait venir l'adulte chargé de s'en occuper ; cette dame ne se souvenait même pas du nom et prénom de l'enfant. »

« Dès qu'on monte dans les collines, les parents se sauvent et abandonnent leurs enfants ; dans la journée, ils se cachent, laissant seuls les enfants ».

### **Mineurs délaissés** (Vice rectorat, conseillère technique)

En octobre 2012, l'assistante sociale scolaire transmet une information préoccupante concernant une fratrie de quatre enfants âgés respectivement de 16, 14, 12 et 10 ans, qui vivent seuls au domicile familial depuis plusieurs mois, abandonnés par leurs parents.

L'ainée, brillante élève de terminale, a assumé les premiers mois, sans moyens financiers, la charge de la fratrie. Cette précarité perdurant, elle n'a plus été en capacité de gérer sereinement sa scolarité, s'est montrée de plus en plus perturbée, absentéiste, multipliant les prises de risques et les appels au secours.

Une information préoccupante a été transmise à la cellule « Bass maltraitance » mais l'évaluation et les mesures d'investigations ont tardées. En décembre 2011, la situation des enfants est, malgré tout, restée inchangée.

Fatiguée et désespérée, la jeune fille quitte également le domicile en décembre pour rejoindre un squat. En son absence, les plus jeunes sont confiés à une tante. Se trouvant en situation d'errance pendant plus d'un mois, elle a finalement pu être placée en famille d'accueil, plus de quatre mois après la première alerte.

Il ressort également de la mise à jour de l'OMI et des constats effectués par le sociologue David Guyot, les tendances suivantes :

- une population de mères migrantes seules avec des enfants se constitue et le recours pour ces dernières au marché matrimonial ;
- la cohorte des fratries issues de multi paternité s'accroît ; les enfants peuvent jouir de droits différents ;
- les signalements préoccupants accusent une légère augmentation + 2,7% ;
- le taux de cessation des isolements est porté à 5,1% ;
- le taux de mineurs isolés rattachés à un adulte apparenté est en hausse de 10% ;
- le taux de mineurs sans adulte référent est en baisse de 8,7% ;
- le taux de vie en couple est également en baisse de 6% ;
- la séparation des couples est en hausse de 22,1% (reconduite des pères et leur non-retour) ;
- la scolarisation des mineurs isolés est en baisse significative, en 2012, de 6,8% ;
- le taux des MIE, en âge d'être scolarisés, est en hausse de +2,1% avec à la clé l'augmentation de l'errance de jeunes exclus.

La réflexion engagée par l'OMI, en charge de proposer des solutions adaptées, devrait s'articuler autour de **trois axes** : le rapprochement familial, l'hébergement et la plateforme de décrochage scolaire.

La prégnance de la problématique des mineurs isolés étrangers amoindrit les difficultés rencontrées par les autres mineurs vivant à Mayotte . L'échec scolaire, l'éclatement de la cellule familiale, la précarité et le désir de jouir pleinement des produits de consommation plus occidentaux sont autant de facteurs expliquant des dérives comportementales. L'action de l'ASE, avec le peu de moyens dont elle dispose, s'intéresse davantage à ces situations, sans pour autant être en capacité de les mesurer ni de les recenser.

**Préconisation :**

Le Défenseur des droits entend rappeler qu'un mineur isolé étranger est avant toute chose un mineur vulnérable qui, accessoirement, se trouve être de nationalité étrangère.

Un équilibre doit donc être trouvé entre les mesures répressives et la gestion sociale du phénomène, d'autant que, selon David Guyot, une stabilisation et une sédentarisation du phénomène des mineurs isolés est envisageable.

### **3 Une prise en considération insuffisante de la dimension humaine, la chaîne des responsabilités**

L'article 3 de la CIDE dispose que « les Etats parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié».

Le droit interne encadre précisément la protection des mineurs. La compétence en la matière est exercée par plusieurs acteurs juridiques, administratifs et sociaux qui interviennent, sur un même territoire, pour assurer la protection des enfants.

A Mayotte, il faut également prendre en compte, de manière objective, le phénomène de flux migratoire des mineurs étrangers. Le régime juridique des mineurs isolés étrangers est, en outre, encadré par de nombreuses règles à l'échelle nationale et internationale.

La mise en œuvre effective de dispositifs d'aide sociale à l'enfance s'est souvent vu opposer l'obstacle d'un détournement de ces politiques au profit de mineurs isolés étrangers. De fait, cette inertie des pouvoirs publics locaux a entraîné un retard considérable dans le domaine social et médico-social.

Dans cette seconde partie du rapport sont retranscrits, en particulier, les propos recueillis lors des rencontres, illustrant, dans l'ensemble, certaines pratiques administratives, l'apport du secteur associatif et mettant en lumière des dysfonctionnements préjudiciables.

### 3.1 Pratiques institutionnelles, administratives et associatives

#### 3.1.1 De l'accueil à l'évaluation, de l'orientation à la prise en charge

##### ✓ Premier accueil, première évaluation

Le Défenseur des droits rappelle qu'en vertu de l'article 3.2 et de l'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant et au regard des dispositions du Code de l'action sociale et des familles, un mineur seul et étranger arrivant en France sans représentant légal sur le territoire et sans proche pour l'accueillir doit être considéré comme un enfant en danger.

Evaluer la situation d'un mineur arrivé clandestinement sur le territoire relève de la responsabilité de l'Etat et repose sur deux critères : la minorité et l'existence d'un danger.

Le préalable est donc d'apporter la preuve de la minorité de l'enfant par une pratique d'évaluation de l'identité et de l'âge. L'appréciation de l'authenticité des documents d'état civil doit être établie conformément aux prescriptions fixées par l'article 47 du Code civil et l'enfant doit bénéficier pleinement des garanties procédurales s'attachant à la contestation de cette authenticité.

A Mayotte, la procédure administrative est de type déclaratif concernant l'identité et l'âge et il n'y a pas de réquisition pour la détermination de l'âge osseux, sauf dans le cas de procédures judiciaires (6 mineurs « passeurs » dans les kwassa kwassa concernés au cours du second semestre 2012).

Le pôle déontologie du Défenseur des droits a été saisi du cas de jeunes étrangers, contrôlés par les services de police, et qui se sont vus attribuer une date de naissance les considérant majeurs.

Certaines de ces personnes sont parfois relâchées lorsque leurs parents parviennent à se faire entendre par la Préfecture et produisent les actes de naissance des enfants mais les autres font l'objet de reconduites aux Comores. Les conditions de ces interpellations questionnent sur les procédures suivies par les autorités de police dans de telles circonstances.

Interrogées par les services du Défenseur, les autorités ont indiqué que ce sont les jeunes eux-mêmes qui déclarent leur majorité lors des contrôles d'identité, prenant ainsi le risque de se voir placés en centre de rétention et reconduits à la frontière.

Il faut ensuite déterminer le degré d'isolement du jeune étranger. Le Défenseur des droits recommande que ce processus d'évaluation soit guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'il soit mené de manière bienveillante en présence d'un interprète.

Après interception sur kwassa kwassa, 18 mères et 24 mineurs ont été libérés sur décision de la préfecture en 2012. Le cas de Mme C., renvoyée en moins d'une semaine trois fois de suite, démontre les incohérences et la faiblesse du système d'évaluation administrative et médicale exercé conjointement avec les Comores en application du protocole d'avril 2011. L'intéressée est finalement restée aux Comores, ses papiers étant déclarés faux et aucune grossesse n'ayant

été portée à connaissance. Des efforts sont encore à faire pour une meilleure qualité dans l'appréciation des situations individuelles.

**Situation signalée par la Cimade auprès du Défenseur des droits (mai 2012) :**

Mohamed, âgé de 15 ans a été placé seul, en CRA. Sur son arrêté de mise en rétention, il était indiqué comme date de naissance 1993. Sa famille avait alors apporté au CRA son acte d'état civil, sur lequel figurait comme date de naissance le 18 septembre 1997, ainsi que l'acte de reconnaissance de son père, de nationalité française. Il n'a toutefois pas été libéré et a été expulsé aux Comores. Le Défenseur n'a pu obtenir aucune information sur le devenir de cet enfant isolé aux Comores.

**Comment éviter de « créer » des mineurs isolés (témoignage de l'association TAMA) :**

« L'association a reçu un signalement concernant un nourrisson de 6 mois apparemment seul dans un Banga. L'association s'est rendue au CRA pour remettre le bébé à sa mère arrêtée, démarche restée vaine du fait de la fermeture des bureaux. L'astreinte de la préfecture a alors été contactée par l'association. En attendant une décision, l'association s'est rendue à la maternité, où aucun accueil ne fut possible. La préfecture a finalement dégagé une solution pour le nourrisson et l'association a alors appris l'existence d'un deuxième enfant de 11 ans. Ce dernier est cependant resté introuvable.

Compte tenu de la présence d'enfants ou tout au moins du signalement de leur existence, la mère aurait dû être placée en zone d'attente et les démarches accélérées ».

**Un parcours chaotique (le Secours catholique) :**

« Un enfant de 13 ans, Nassur dont les parents ont été reconduits, a été placé à l'ASE. L'enfant est tombé malade et n'a pas pu fréquenter l'école. Après sa guérison, il n'a pourtant pas été réintégré dans le système scolaire, étant déclaré trop grand pour le niveau primaire et trop ignorant pour un niveau supérieur. Aujourd'hui, cet enfant est délinquant ».

✓ **La privation de liberté encadrée**

L'article 37 de la CIDE prévoit que *les Etats parties veillent à ce que « nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible ».*

Les mineurs isolés étrangers doivent être considérés comme bénéficiant de la protection légale attachée à la qualité de mineur avant d'être considérés comme étrangers.

Bien que des enfants, qui n'ont pas commis d'infraction, n'aient pas à être placés dans un lieu privatif de liberté, la présence d'enfants retenus avec leurs parents ou un adulte référent, en l'absence de structures adaptées, est quotidienne au CRA de Mayotte. La Cour de Strasbourg,

comme la Cour de Cassation ne juge pas que toutes les rétentions soient inconventionnelles ou illégales. Cependant, il a été proposé que les conditions d'accueil des familles au CRA soient règlementées par une circulaire, l'assignation à domicile ne pouvant, en réalité, être opérationnelle à Mayotte (Cf. Rapport d'Alain Christnacht).

En 2012, 17 897 mineurs ont été admis en CRA, 16 707 ont été reconduits à la frontière et 1 190 étrangers en situation irrégulière ont été libérés pour des raisons diverses. 3 989 mineurs ont été admis sur le territoire, en 2012, contre 6 347 en 2011. En l'absence de quelconques documents d'identité, les procédures se font uniquement sur déclaration verbale.

Lorsqu'un mineur est non accompagné, les autorités s'assurent qu'il sera remis à un parent ou à des structures adéquates. Dans la pratique, le rattachement s'opère à un adulte déclarant verbalement être responsable ou en charge de tel ou tel mineur. Il arrive que lors de l'intégration des empreintes des adultes dans la base de données, il apparaisse que certains soient déjà connus mais sous un autre nom. Cette gestion administrative se corrige par l'intervention in situ de l'association TAMA et les résultats sont probants. Ce dispositif est financé par l'Etat.

La présence d'une antenne de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFI) permettrait d'assurer dans de bonnes conditions l'accueil des primo arrivants, d'aider au regroupement familial, ou d'aider au retour dans le pays d'origine ou au retour humanitaire.

#### ✓ **Le droit à la prise en charge en urgence et à la protection matérielle et morale**

Afin que leur sécurité soit assurée, les mineurs isolés devraient avoir, dès leur interpellation, la garantie d'une prise en charge éducative rapide et adaptée. L'article 20 de la CIDE rappelle, en effet que « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial (...) a droit à une protection et une aide spéciales. (...). Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié* ».

En droit interne, l'article 375-3 du Code civil précise que le juge des enfants peut décider de le confier et l'article 375-7 du Code civil souligne que le lieu d'accueil de l'enfant doit être recherché dans l'intérêt de celui-ci.

Afin de rationaliser le traitement de l'information, et en vertu d'un protocole d'accord signé entre les partenaires de l'OMI à la fin 2010, il avait été prévu que tous les signalements seraient adressés à l'ASE. Une meilleure centralisation de l'information permet, en effet, de la fiabiliser.

Le Conseil général a mis en place une cellule de recueil d'informations préoccupantes (IP), conformément à la loi du 5 mars 2007. L'origine des IP reste à peu près constante de 2011 à 2012. On note toutefois une augmentation plus importante des IP faites par le réseau associatif. Les données ASE démontrent une légère augmentation de signalements concernant des mineurs isolés au sein des IP (+ 2,7%) et un taux de cessation de des situations d'isolement des mineurs isolés en hausse significative (+5,1%).

A plusieurs reprises, il a été constaté qu'après signalement à l'ASE, ce service mettait plus d'un mois pour contacter l'association TAMA, opérateur fonctionnel. Par conséquent, les juges s'adressent dorénavant directement à l'association.

Les dispositifs associatifs à Mayotte pallient en partie les carences des services publics mais ils sont fragilisés par l'incertitude de leurs financements. Ainsi, l'association TAMA a sollicité un budget de 34 000€ /an /place pour financer l'Institut Thérapeutique Education et Pédagogie (ITEP), de 24 places, destiné aux enfants à comportement difficile. Le tarif annuel de la place a été calculé par référence à celui appliqué en métropole et qui est de l'ordre de 48 000€ (55000€ à la Réunion). L'ARS, après avoir accepté ce budget prévisionnel, a finalement accordé un budget de 12 000 € la place.

L'accueil dans le cadre d'**une solidarité de proximité avec des familles** est l'usage à Mayotte. De fait, un seul mode de prise en charge des mineurs existe, organisé autour de 77 assistants familiaux<sup>19</sup> qui peuvent, non sans difficulté, accueillir jusqu'à sept enfants et même au-delà. Le dispositif d'accueil familial agréé du Conseil général est véritablement saturé (il accueille au total plus de 300 enfants).

Ces familles d'accueil ne disposent d'aucune formation et le critère de sélection est « *d'avoir une maison* ». L'ASE examine un projet de formation sur les techniques de professionnalisation ainsi qu'une révision des modes de rémunérations de ces familles.

Le **suivi éducatif** du mineur doit être organisé jusqu'à sa majorité et sa protection matérielle et morale assurée. L'élaboration d'un projet de vie doit veiller à ce que le mineur soit respecté dans ses droits et permettre à celui-ci la meilleure intégration possible. Or, on déplore un nombre insuffisant d'éducateurs pour assurer le suivi des enfants placés. Pour les 64 placements judiciaires en cours, les éducateurs, faute de moyens de locomotion, ne peuvent rendre visite à l'enfant placé et doivent se contenter, pour établir leur bilan avant l'audience du juge, d'un entretien téléphonique avec l'adulte référent.

Sur la commune de Mamoudzou, l'aide sociale à l'enfance n'exerce aucun suivi des 110 placements judiciaires et administratifs.

Par ailleurs, le Conseil général a entrepris de déposer des recours sur les ordres de placement ordonnés par le juge en plusieurs circonstances<sup>20</sup>.

L'on constate également qu'aucune structure collective n'a été mise en place, ce qui affecte gravement l'efficacité des mesures d'AEMO. Il n'existe donc aucune prise en charge psycho-éducative des enfants.

**Témoignage** (conseillère technique, vice rectorat) :

<sup>19</sup> 68 que gèrent la nouvelle direction d'action sociale (DASTI), une seule famille pour les situations d'urgence et 8 familles d'accueil gérées par Tama, principalement sur Mamoudzou où peuvent être placés, sur demande du juge, les mineurs en danger.

<sup>20</sup> Ordonnances de placement provisoire prises par le juge des enfants pour vol, pour avoir piloté un kwassa kwassa et pour un mineur confié dans l'attente de disponibilités dans un foyer de la PJJ.

Un jeune lycéen, âgé de 17 ans, est confié par le juge des enfants aux services de l'ASE depuis deux ans, son père étant installé à la Réunion et sa mère décédée.

Le jeune, qui est sans solution d'orientation à la rentrée scolaire, se présente seul au lycée où il sollicite son inscription, qui lui est accordée par le chef d'établissement. Rapidement, il se désinvestit, est absent et pose des problèmes de comportements au sein de l'établissement. Les services du rectorat apprennent que ce jeune a un parcours de vie difficile, qu'il est suivi dans le cadre d'une mesure d'AEMO et bénéficie d'un placement exercé par un tiers, digne de confiance, chez lequel il ne vivrait plus depuis de nombreux mois.

Les suivis de la mesure AEMO n'ont pas été effectifs et, lors de l'audience pour le renouvellement de celle-ci, le magistrat ne disposait d'aucun rapport de l'ASE.

### ✓ **Le droit au repos et aux loisirs**

L'article 31 de la CIDE prévoit que « *les Etats parties reconnaissent à l'enfant le droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge et de participer librement à la vie culturelle et artistique* ».

A Mayotte, beaucoup d'efforts restent à faire dans ce domaine :

- la jeunesse souffre de l'absence de projets sociaux éducatifs et d'encadrements qualifiés ;
- les plateaux sportifs des communes ne font l'objet d'aucune maintenance, faute de moyens budgétaires;
- sur 73 Maisons des jeunes et de la culture, seulement 4 seraient en état de fonctionner correctement ;
- 300 clubs de football fonctionnent de façon aléatoire ;
- les équipements sportifs ne sont pas autorisés aux personnes en situation irrégulière.

Le budget consacré par le Conseil général aux actions locales en faveur de la jeunesse était de 10M€ en 2008 et il ne serait plus que de l'ordre de 600 000€ en 2012.

### **3.1.2 Des mécanismes administratifs et juridiques différents**

Les jeunes sont dans l'impossibilité de faire prévaloir leurs droits correctement, dans la mesure où ils se heurtent à une réglementation distincte de celle de la métropole et moins favorable, ainsi qu'à une application variable en fonction des institutions et administrations du territoire.

A titre d'illustration, quelques situations méritent d'être évoquées ici :

- aux guichets d'accueil du public, l'on constate que certains fonctionnaires mahorais filtrent et adaptent les règles ;
- la Croix rouge française a relevé que, sur un stock de 1250 demandes de titres de séjour présentés par ses soins en préfecture, 70% sont des dossiers complets (parents d'enfants français, enfants devenus majeurs résidant à Mayotte ou en France avant l'âge de 13 ans...). Or, seulement 5% de ces dossiers ont obtenu des réponses, depuis 3 ans. . Le

Préfet a pris l'engagement de faire accélérer le traitement des demandes en s'appuyant sur une commission mensuelle. Deux vacataires en CDD traitent le flux des dossiers déposés depuis 4 mois. La Direction en charge de l'immigration à la préfecture a procédé à une nouvelle évaluation des ressources nécessaires pour résorber le stock : 3 cadres B affectés au stock, le double de guichet opérationnel (de 5 à 10) avec redéploiement des agents, deux cadres B pour le pré-accueil, un cadre A pour valider les décisions ;

- à l'approche de leur majorité, les jeunes sont invités à solliciter la délivrance d'un passeport aux Comores (qu'ils ne connaissent pas). Une fois sur place, ils ne peuvent l'obtenir et regagnent Mayotte irrégulièrement en kwassa kwassa. Ne pouvant justifier d'une entrée régulière, d'aucun lien personnel et familial et d'aucune prise en charge, ils ne sont pas « régularisables » et se maintiennent sur le territoire le temps de leur scolarité. Seul le jeune arrivé avant 13 ans, le « ni-ni », ne peut être expulsé.

### Témoignages (conseillère technique, vice rectorat) :

#### Un élève scolarisé en première, né aux Comores :

« Ce jeune est arrivé à Mayotte à 6 mois avec sa mère, son père est décédé. Ils sont arrivés en kwassa kwassa, c'est-à-dire en situation irrégulière. Aujourd'hui, Madame est remariée, elle a 3 autres enfants de cette union, nés à Mayotte. Cette famille vit à Mayotte depuis 18 ans. Madame a déposé 3 demandes de titre de séjour « parents d'enfants français » restées sans réponse à ce jour.

Son fils scolarisé vient rencontrer l'assistante sociale pour l'aider à obtenir un passeport puis un titre de séjour pour qu'il puisse vivre dans le pays qu'il a toujours connu.

Sa mère n'ayant pas de titre de séjour, la préfecture refuse de délivrer un laissez passer pour que ce jeune aille aux Comores chercher un passeport afin, ensuite, de prétendre à l'obtention d'un titre de séjour. Toutefois, il conseille à ce jeune de se rendre aux Comores pour obtenir un passeport et aller ensuite à l'ambassade de France ou au Consulat pour obtenir un visa. Cette solution reste aléatoire. Il risque de devoir rester aux Comores, dans un pays qu'il ne connaît pas. Il tenterait comme plusieurs élèves perdus et inquiets « sa chance » de revenir en kwassa kwassa avec tous les risques que cela implique.

Cet élève a peur, il passe son BAC l'année prochaine, il ne pense qu'à l'obtention d'un titre de séjour, il a du mal à se concentrer. Il sait qu'il ne pourra pas continuer ses études, De plus, il craint de se faire arrêter par les services de police ou de la gendarmerie ; il est « expulsable », il a eu 18 ans en janvier.

Or, selon les textes en vigueur, cet élève a toujours la possibilité d'envoyer une demande de titre de séjour sans passeport puisque la circulaire du 3 avril 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte stipule *« conformément aux dispositions prévues par l'article 20 du décret dans son alinéa 7, les étrangers, visés à l'article 15 II de l'ordonnance, se trouvent quant à eux exemptés de l'obligation d'une entrée régulière sur le territoire de Mayotte. Pour cette catégorie d'étrangers, vous n'avez donc pas à exiger de ces derniers qu'ils produisent un passeport en cours de validité ou un visa à l'appui de leur demande. Cette exemption ne les dispense pas néanmoins de justifier de leur identité, conformément à l'article 20 du décret. »*



Et l'article 20 du décret n°2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de la même ordonnance ajoute: « *l'étranger qui, n'étant pas déjà admis à résider à Mayotte, sollicite la délivrance d'une carte de séjour temporaire présente à l'appui de sa demande : 1° Les indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ; 2° Les documents, mentionnés à l'article 13 du présent décret, justifiant qu'il est entré régulièrement à Mayotte ; (...) Ne sont pas soumis aux dispositions du 2° du présent article les étrangers mentionnés au premier alinéa du II de l'article 15 de l'ordonnance du 26 avril 2000 susvisée.* »

Cependant, souvent la réponse de la préfecture est de renvoyer le dossier des élèves en surlignant sur la liste à fournir la nécessité d'un passeport. Cet élève a aujourd'hui peu de solution, il a tenté d'envoyer une demande de titre de séjour, en janvier 2013, et attend une réponse ; il est plein d'espoir celui d'avoir « une vie normale ».

#### Un élève scolarisé en terminale, né en 1993 aux Comores :

Ce jeune vit avec sa tante maternelle depuis le départ de sa mère aux Comores, il avait alors sept ans (il est arrivé à Mayotte à trois ans). Sa mère n'est jamais revenue, elle a confié son fils à sa sœur mais aucun document officiel n'a été demandé auprès du tribunal de Mamoudzou. Cependant, Madame a un document du tribunal cadial d'Anjouan confiant ce jeune à sa tante maternelle.

La tante maternelle est titulaire d'un titre de séjour mention « Liens personnels et familiaux ». Ce jeune a envoyé de nombreux dossiers de demandes de titre de séjour, de 2010 à aujourd'hui, qui sont restés sans réponse.

Récemment la préfecture lui a adressé un courrier d'arrêté de reconduite à la frontière lui expliquant qu'il n'avait pas justifié de liens personnels et familiaux stables sur le territoire pour obtenir un titre de séjour. Aujourd'hui majeur, la tutelle prononcée par le tribunal d'Anjouan ne prouve pas de lien et n'a plus de valeur puisque l'enfant a plus de 18 ans, d'après le service du bureau des étrangers. Souvent lorsque le document de tutelle (ou de délégation d'autorité parentale) émane d'une juridiction étrangère elle n'est pas ou peu prise en compte.

Ce jeune est démuné, il explique que sa vie est ici, il n'a que peu de souvenirs de son île natale. Le lien affectif avec sa tante est fort, et la rupture que suppose cet arrêté de reconduite à la frontière plonge cet élève dans une profonde détresse. De plus, il souhaite continuer ses études en passant son BAC à la fin de l'année. A aucun moment il n'envisage de respecter cet arrêté comme plusieurs élèves sans titre de séjour, il passera son Bac puis n'aura plus de possibilités de poursuivre ses études ni de vivre légalement sur le territoire et donc de vivre décemment.

Constituer un dossier pour obtenir une quelconque prestation (*pièces d'état civil, prestations familiales, inscription scolaire, bourse, titre de séjour...*), relève d'un véritable parcours du combattant et les pratiques discriminatoires sont fréquentes.<sup>21</sup> On relève notamment des

<sup>21</sup> (Remarques consignées dans un rapport conjoint de l'observatoire de la santé des étrangers et des migrants d'Outre-mer)

discriminations liées aux exigences imposées pour l'obtention d'autorisations de travail (durée préalable de résidence et de régularité du séjour - article 19.2 de l'ordonnance n° 96-1122) :

- **En matière de sécurité sociale :**

- la caisse de sécurité sociale de Mayotte accuse un certain retard lié en partie à des mouvements sociaux internes ;
- 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. 75% des enfants ne sont ainsi pas affiliés ;
- 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 auprès de familles d'accueil ne le sont pas ;
- certaines mairies conditionnent l'inscription d'enfants à l'école à leur affiliation à la sécurité sociale;
- un jugement rendu le 17 décembre 2010 par le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Mayotte a considéré que l'affiliation directe d'un mineur doit être automatique ;
- la durée d'affiliation à la sécurité sociale en métropole dont bénéficie un demandeur d'asile ou un migrant régulier est d'un an, alors qu'elle est réduite à trois mois à Mayotte, ce qui nécessite des démarches régulières pour le renouvellement de cette affiliation et ce entraîne, de fait, une rupture dans la prise en charge des soins ;
- pour être affilié à la sécurité sociale, le règlement impose aux personnes de nationalité étrangère, outre le titre de séjour même temporaire, de disposer d'un extrait de naissance légalisé de moins de 3 ans ainsi qu'un RIB alors qu'il est quasiment impossible d'ouvrir un compte bancaire si l'on ne justifie pas d'un minimum de ressources.

- **En matière de prestations et de services de la Caisse d'allocations familiales :**

- en raison de la récente restructuration du réseau des CAF, Mayotte ne dispose que d'une antenne pour l'ensemble du territoire ;
- la CAF de Mayotte ne dispose pas, en son sein, d'un service de médiation familiale ;
- la justice dénonce le caractère discriminatoire des pratiques appliquées par la CAF. Ainsi, pour prétendre aux prestations familiales à Mayotte, il faut être titulaire d'une carte de résident de 10 ans ou justifier d'un séjour régulier pendant 10 années consécutives attestées par la préfecture. Celles-ci excluent les allocataires potentiels, titulaires d'un document de séjour précaire mais également les personnes titulaires d'une carte de 5 ans ayant moins de 5 ans de résidence et celles titulaires d'une carte de séjour temporaire quelle que soit la durée de résidence à Mayotte et même si l'enfant est né sur le territoire ;

- pour justifier d'un séjour régulier de 10 ans, la préfecture n'est en capacité de reconstituer, par son réseau informatique, l'historique des dossiers des demandeurs, que jusqu'en 2002 ;

**Témoignage** (*vice-présidente coordonnatrice du service des affaires familiales*)

« Une mère ayant un titre de séjour d'un an, mariée à un français et dont les 3 enfants sont nés à Mayotte s'est vue exclue du bénéfice des allocations familiales à la suite du décès de son mari, a dû formuler une demande de délégation d'autorité parentale au profit de sa sœur ».

- aucun dossier de prestations familiales ne peut être ouvert si les enfants ne sont pas à jour de leurs vaccinations (*loi 149- 2002*). Or, seulement 13 500 vaccins sont livrés pour 70 000 enfants, dont la moitié en situation irrégulière ;
- l'allocation de soutien familial (ASF) en cas de séparation est inférieure au montant alloué en métropole ; les conditions d'attribution sont complexes et au-delà de quatre mois, il faut déposer une requête auprès du juge aux affaires familiales pour maintenir ce droit, ce qui n'est pas la règle en métropole ;
- pour bénéficier du RSA et de l'AAH, il faut justifier de 15 ans de résidence ;
- l'AEEH (allocation éducative aux enfants handicapés) au profit d'un enfant français ne peut être versée que si le parent, qui a en charge l'enfant, remplit la condition de 15 ans de résidence sur Mayotte ;
- un dossier sur trois de demande de prestations familiales bénéficie au père, la mère en situation étrangère est mentionnée « empêchée »,

L'on constate des situations ubuesques, comme en témoigne l'un des juges aux enfants rencontré : « La mère sans titre de séjour, répudiée par le père de ses enfants, et ayant la charge de ses enfants, ne peut solliciter aucun document en leur nom dès lors que le père refuse d'effectuer la moindre démarche ».

- la jurisprudence, qui permet la délégation de l'autorité parentale à un membre de la famille autre que les parents dans le but que les enfants puissent bénéficier des prestations familiales, n'interdit pas à la CAF, après contrôle, de retirer celles-ci, si le tiers n'accueille pas effectivement les enfants ;
- pour obtenir une bourse scolaire, l'enfant doit justifier du statut d'ayant droit d'allocataires de la CAF ;
- seule l'obtention d'un jugement de divorce permet de prétendre à la pension alimentaire, le divorce n'est pas encore inscrit dans la culture mahoraise ;
- la CAF n'est pas avertie par le Conseil général des placements d'enfants en familles d'accueil et ne peut donc pas répercuter les prestations familiales ;
- la CAF supporte seule le financement des 8 crèches associatives, actuellement 200 places sont disponibles, les besoins sont de l'ordre de 500. Il n'existe aucun contrat enfance.

✓ **Sur d'autres champs, on peut apporter les observations suivantes :**

- dans un environnement caractérisé par une culture de l'oralité, les administrations écrivent peu et les recours ne sont pas aisés ;
- les indicateurs nationaux qui servent à répartir les budgets se basent sur le nombre d'habitants et ne tiennent pas compte de la forte proportion de mineurs à Mayotte ;
- lorsqu'un courrier est retourné deux fois sans succès d'acheminement, la CAF suspend les prestations. Or, l'état civil étant récent à Mayotte et les adresses non stabilisées dans les Bangas, les courriers ne trouvent que rarement leurs destinataires. Une étude devrait être menée sur la possibilité d'étendre la domiciliation des sans-papiers aux associations. Les deux seuls CCAS à Mayotte, encore balbutiants, pourraient également en avoir la charge ;
- la commission MPH attribue des droits mais comme il n'existe pas de structure IME, aucune suite n'est possible, pour l'ayant droit. Si toutefois un IME existait et dans la mesure où le bénéficiaire ne justifierait pas d'une résidence régulière depuis 15 ans sur le territoire, ce droit ne s'appliquerait pas. Enfin si cette condition était remplie, le montant de l'aide médicale ne serait que du tiers de celui versé en métropole et cette aide ne donne pas droit à une tierce personne ;
- le titre de séjour d'un étranger venant de métropole n'est pas pris en considération, l'ancienneté en tant que « résident à Mayotte » l'emporte ;

**Témoignage du Secours catholique :**

« Un couple franco-kenyan, bénéficiaire d'une carte de résident en France depuis 2009, change d'adresse pour se rendre à Mayotte. A la préfecture, leur carte de résident a été substituée pour un titre de séjour en application de l'ordonnance du 26 avril 2000 avec effet rétroactif à compter de 2009, date à partir de laquelle va courir le délai de 10 ans pour être considéré résident de Mayotte. Avec ce nouveau titre, plus restrictif, il leur faudra dorénavant un visa pour circuler et il leur ne sera plus possible de travailler en métropole».

**Dysfonctionnement (conseillère technique, vice rectorat) :**

« Une élève de 15 ans, en CAP, fait l'objet d'un signalement par l'assistante sociale scolaire. En effet, cette jeune fille se déscolarise, ne rentre que très rarement chez sa tante qui s'occupe d'elle et semble se rendre fréquemment à Mamoudzou. L'assistante sociale a des fortes suspicions quant à une éventuelle prostitution de la jeune fille. A la suite de ce signalement, une éducatrice de l'ASE est chargée de son suivi et fait rapidement un rapport au Procureur. Une AEMO est décidée quelques semaines plus tard.

La situation n'avançant pas, une information préoccupante est adressée à la CRIP, qui va donner lieu à une saisine de l'UAS. En l'absence d'éducatrice (départ d'une professionnelle en septembre non remplacée à ce jour), l'assistante sociale du Conseil général intervient en faisant une nouvelle évaluation. Celle-ci n'était pas informée du rapport au Procureur ni de l'AEMO ordonnée. En appelant la CRIP et en recoupant nos informations, nous comprenons que la mesure va être mise en place par une éducatrice censée arriver la semaine d'après. Le travail entamé par l'assistante sociale de secteur (entretiens, visite à domicile..) n'aurait donc pas dû être fait par elle, et devra être renouvelé par l'éducatrice en question.

Il s'agit d'une énorme confusion pour la jeune et sa famille qui investissent des professionnels sans suivi derrière. Le fonctionnement administratif est souvent très compliqué pour les familles, mais quand les services ne communiquent pas et mettent des mois à réagir, comment l'expliquer aux familles ? Comment obtenir leur adhésion ? Il faut être travailleur social et enquêteur pour comprendre qui fait quoi, pour qui. Et pendant ce temps cette jeune fille de 15 ans se met en danger quotidiennement ».

### **Préconisation :**

L'application du Code l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) permettrait de rétablir un traitement égalitaire pour l'ensemble des étrangers, qu'ils soient admis en métropole ou à Mayotte.

Une clarification de l'ensemble des réglementations applicables à Mayotte semble indispensable à l'objectif de mettre un terme à toute différence de traitement.

### **3.1.3 Accès aux soins**

Plusieurs situations sont préoccupantes : les maladies transmissibles, une forte mortalité maternelle et infantile, un retard vaccinal, une dénutrition et un engorgement des structures (avec 13 dispensaires, un hôpital central et 4 hôpitaux périphériques). Selon l'*Observatoire du Droit à la Santé des Etrangers et Migrants de l'Outre-mer*, « un quart à un tiers de la population de Mayotte, des enfants et des adultes, des mahorais français et des étrangers sont privés de protection maladie et, sauf dans certaines situations d'urgence, également de tout accès aux soins ».

On relève les observations suivantes :

- à Mayotte un enfant a 4 fois plus de risque de mourir avant 6 ans qu'en métropole ;
- on constate une augmentation de l'activité de 136% dans la zone de Mamoudzou, 600000 consultations par an, elle dépasse l'activité de premier secours ; la limite étant fixée par la capacité de prise en charge (350 lits) ;

- l'hôpital connaît des marges financières en baisse et une situation déficitaire, ce qui rend compliqué le développement d'une offre de soins de qualité. La dotation globale de l'hôpital compense l'aide médicale de l'Etat, les soins des non assurés sociaux sont donc pris sur le budget de l'ARS et cette part serait passée de 8M € à 900 000€ ;
- les livraisons de vaccin sont irrégulières, la PMI oriente alors de façon arbitraire vers le centre hospitalier de Mayotte ;
- à l'hôpital, en 2012 sur sept mois, 4284 accouchements ont été enregistrés dont 2273 concernant des non affiliés (en 2011 : 6781 accouchements, dont 3704 non affiliés) ;
- les mahorais, assurés sociaux, ne sont pas différenciés dans les files d'attente ; de plus, ils sont souvent orientés vers des soins ambulatoires, la priorité étant de garder à l'hôpital ceux qui n'ont pas d'abris, cette pratique n'est pas sans créer une exaspération grandissante des mahorais à l'égard des personnes en situation irrégulière ;
- les dispensaires doivent faire face à un véritable engorgement de leurs services. A chaque étape de la procédure de soins (phase d'enregistrement, visite médicale, délivrance de l'ordonnance), il faut prouver son statut d'assuré social ou présenter son bon de circulation. C'est ainsi que l'attente des malades devant les dispensaires peut dépasser quatre heures ;
- la PMI joue un rôle essentiel pour la santé publique à Mayotte. Plus qu'ailleurs, avec 22 centres, elle suit 45 000 enfants, 75% de moins de 6 ans et 6000 femmes durant leur grossesse. Elle assure 80 000 consultations. Elle exécute des activités qui relèvent de la médecine libérale ou hospitalière. La couverture financière de cette charge n'est pas assurée puisque le Conseil général considère que cette compétence est partiellement facultative et que faute d'aide médicale de l'Etat, les charges sont imputées sur la collectivité ;
- les actions de prévention individuelle et collective devant les accidents sont menées par la PMI. Cette structure souhaiterait donc être reconnue comme une véritable structure de soins et bénéficier d'un financement sous dotation globale « assurance maladie et Etat » que l'ordonnance du 31 mai 2012 limite aux seuls établissements publics de santé ;
- le taux de couverture contraceptif n'est que de 18% (en métropole 90%). Une femme à Mayotte a six fois plus de risques de décéder au cours de sa grossesse.
- les certificats obligatoires ne sont pas mis en place, les actes de naissance et de décès des enfants de moins de 6 ans ne sont pas transmis à la PMI ;
- la CMU et la CMUc ne sont pas en place à Mayotte et le développement du secteur libéral en dépend ;
- le système de sécurité sociale mis en place en 2004 (*ordonnance 2004-688 du 12/07/2004*) est spécifique. Le critère d'affiliation n'est pas le lieu de travail mais celui de la résidence régulière sur le territoire. Il exclut Mayotte de la CMU, de la CMUc et de l'aide médicale de l'Etat, mais les soins restent gratuits pour les affiliés. Cette gratuité est toutefois relative. Avant 2005, tous les soins étaient gratuits, on comptait alors 5000 à 6000 immigrés. L'ordonnance du 12 juillet 2004 relative à l'adaptation du droit de la santé publique et de sécurité sociale à Mayotte a remis en cause ce principe de gratuité car la

condition de nationalité est imposée, et celle-ci est difficile à établir du fait de l'absence de consolidation des fichiers d'état civil. Pour les non-affiliés, des provisions financières sont demandées allant de 10€ pour une consultation au dispensaire, 15€ pour les soins dentaires, 30€ en accueil urgence, 50€ pour une hospitalisation, 300€ pour un suivi de grossesse et un accouchement. Les élus ont voulu des tarifs fixes pour lutter contre l'immigration et ils ont encadré l'ordonnance de 2004 en supprimant un article prévoyant une dotation qui compenserait l'aide médicale. Ces tarifs n'ont pas changé depuis 2005.

Les mineurs comme les majeurs non affiliés ne bénéficiaient pas de soins gratuits sauf si le défaut de soins pouvait entraîner une altération grave et durable de l'état de santé (AGD) ou dans le cadre de la lutte contre les maladies transmissibles. L'Etat devait ainsi assurer la prise en charge financière de ces soins par le biais d'une dotation à verser au CHM.

L'ARS de la Réunion avait recommandé une lecture large et souple de la liste des symptômes susceptibles d'être considérés comme relevant de l'urgence et demandé que le personnel médical veille à s'assurer de l'état de santé de l'enfant avant d'exiger tout paiement. Après le 1<sup>er</sup> janvier 2008, une circulaire a supprimé les dispositions relatives à la prise en charge des soins urgents délivrés aux étrangers non bénéficiaires de l'AME pour prévoir une inscription automatique des mineurs à l'AME pour la prise en charge des soins.

Toutefois, une note du ministère avait réaffirmé le dispositif mettant fin à la gratuité des soins, prévu par ordonnance du 12 juillet 2004 et a refusé le principe d'une extension pour Mayotte de la définition des soins urgents, ce qui était manifestement contraire à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant.

Depuis le 1<sup>er</sup> août 2009, un dispositif de bons roses pour des soins gratuits aux mineurs a été instauré mais n'était pas inscrit dans le code de la santé publique et ne dispensait pas de l'acquiescement d'une somme. Le recours aux bons roses s'est vite révélé insatisfaisant (problème d'argent, peur d'une arrestation).

A compter de septembre 2012, le centre hospitalier devait mettre en œuvre la nouvelle procédure pour appliquer l'ordonnance n°2012-785 du 31 mai 2012 qui complète l'article L.6416-5 du Code de la santé publique, « *les frais concernant les mineurs et ceux destinés à préserver la santé de l'enfant à naître sont pris en charge en totalité lorsque les ressources des personnes concernées sont inférieures au montant fixé par le Préfet* ».

Le financement estimé à 8 493 822€ et les conditions de mise en œuvre des nouvelles dispositions sont encore attendus. Les usagers ignorent encore qu'ils n'ont plus à payer le médecin et le bon rose.

### **3.1.4 Scolarisation, pratiques et enjeux**

On compte 1500 élèves supplémentaires chaque année dans le 1<sup>er</sup> degré et 1600 dans le second. Selon une étude sociologique en date de mars 2012, 700 mineurs ne seraient pas

scolarisés.<sup>22</sup> 20% des élèves scolarisés dans le second degré sont des mineurs dont les parents sont en situation irrégulière ; dans le 1<sup>er</sup> degré, ce taux est difficile à estimer.

L'une des conséquences de la pression démographique de l'île est assurément l'augmentation des effectifs scolaires. Les établissements scolaires sous-équipés et surchargés sont le siège de phénomènes de violence entre élèves.

✓ **Les trois plus grandes problématiques** identifiées par les associations sont :

- les jeunes de 6 à 16 ans soumis à obligation scolaire qui ne peuvent commencer ou poursuivre leur scolarité faute d'établissement acceptant de les accueillir. 60 enfants de moins de 16 ans ne sont pas scolarisés sur 137 demandes d'élèves allophones nouveaux arrivants ;
- les jeunes de 16 à 18 ans pour qui la scolarité s'achève brusquement faute d'orientation et qui peinent à intégrer les dispositifs de formation et d'insertion professionnelle, en raison de leur situation administrative ;
- l'inscription scolaire peut, en outre, être freinée par diverses raisons : l'exigence d'une carte de séjour ou d'une CNI, la preuve d'une délégation parentale de l'adulte accompagnant, ou encore la soumission de l'admission à la réussite d'une évaluation de niveau. Par ailleurs, certaines municipalités posent un veto pour l'inscription des élèves comoriens.

**Témoignage** (vice rectorat, conseillère technique) :

Un élève scolarisé en terminale, né aux Comores, en décembre 1994 :

« Ce jeune vit avec son père qui est titulaire d'une carte de résident de 10 ans. Sa mère est décédée. Cet élève a obtenu un passeport à l'âge de 17 ans, en décembre 2011. Il a ensuite envoyé une demande de titre de séjour en mars 2012, il n'a aujourd'hui aucune réponse.

En ma qualité d'assistante sociale scolaire, j'ai tenté d'accompagner ce jeune dans sa démarche mais je n'ai à ce jour aucune réponse du service du bureau des étrangers sur l'avancée de la demande de cet élève. Il n'y a pas d'interlocuteur particulier pour ce type de demande et il est extrêmement difficile d'entrer en contact avec ce service.

Cet élève me dit être complètement démotivé et très soucieux de son avenir. En effet, les demandes d'orientation post-bac s'effectuent en ce moment et il n'a aucun espoir de mener à bien son projet professionnel cette année. Il ne peut effectuer les demandes que s'il justifie d'une situation régulière et donc d'un titre de séjour. Actuellement, ce jeune voit ses résultats scolaires, jusque-là très bons, dégringoler.

Pourtant, ce jeune avait tenté de mettre toutes les chances de son côté en envoyant deux dossiers : l'un par la poste en accusé de réception et l'autre déposé directement dans la boîte aux lettres mise à disposition des élèves par le service du Bureau des étrangers, pour un traitement qui se voulait « plus rapide ».

<sup>22</sup> Les 3000 mineurs isolés étrangers sont déjà des marginaux et les 500 seuls, sans aucun référent, ne sont pas dans le système scolaire.



✓ **D'autres difficultés demeurent :**

- L'absentéisme est difficile à suivre ;
- Le plan départemental de prévention et de lutte contre l'illettrisme et l'analphabétisme estime que 60% de la population mahoraise maîtrise mal le français. La conséquence est directe sur les enfants : 73% d'illettrés contre 10 % en métropole ;
- les éducateurs de la PJJ qui suivent un mineur astreint à une obligation de formation se heurtent à des obstacles pour obtenir sa régularisation administrative ;
- Dans le secteur de la formation professionnelle, les capacités sont saturées<sup>23</sup>. Le développement de la formation professionnelle est conditionné par les perspectives d'insertion sur le marché du travail et la capacité des employeurs à accueillir des stagiaires. Un approfondissement des politiques en faveur de la jeunesse et le développement de la mobilité devraient favoriser l'accès des jeunes adultes au marché du travail national et international, en ciblant sur les métiers de la médiation, du tourisme de l'environnement et de l'aide à la personne ;
- 10 étudiants partent suivre la formation qualifiante de l'IRTS en métropole ou à la Réunion mais des difficultés d'intégration sont constatées (en 2010, il y a eu un taux d'échec impressionnant puisque sur les 5 éducateurs, aucun n'a été reçu). A l'issue du cycle de 3 ans, et malgré la prise en charge dont ils ont bénéficié, les candidats qui ont réussi ne reviennent pas à Mayotte.
- Pour une validation des acquis et de l'expérience (VAE), il faut se rendre à la Réunion (AVS, aide-soignante, auxiliaire sociale, conseillère éducation, travailleurs en intervention sociale et familiale) : ce sont ces métiers qui conditionnent les agréments accordés aux associations ;
- Dans le domaine de la restauration collective, les conditions d'hygiène sont un véritable problème de sécurité alimentaire. Un système de collations a été instauré (*1,28€ et 0,20€ à charge pour la famille*), 3 lycées fournissent des plateaux repas. Sur 15 000 élèves scolarisés à Mamoudzou, 7 000 sont sans collation. Si tous les 86 000 élèves demandaient une collation, l'unique fournisseur de l'île n'aurait pas la capacité de répondre à la demande. Le seul fournisseur de l'île n'est pas régulièrement rémunéré de sa prestation, la CAF ne versant plus directement les avances, à la suite d'une remarque de la Chambre régionale des comptes.

**Préconisation :**

Concentrer les efforts d'investissements dans le domaine de l'éducation, qui constitue un véritable espoir pour toute évolution position de la situation de Mayotte. Des acteurs locaux considèrent qu'en l'état des choses, l'on « fabrique 7000 futurs chômeurs par an ».

<sup>23</sup> 2500 candidatures pour 1830 places (CAP et baccalauréat professionnel).

### 3.1.5 Contribution du secteur associatif

Des conventions pluriannuelles entre l'Etat et un certain nombre d'opérateurs permettent le développement et le financement de projets à destination des enfants, portés par le secteur associatif.

- Ont été rencontrées :

- **TAMA** (« espoir » en shimaore)

Cette association intervient, depuis 2006, auprès des mineurs isolés du territoire de Mayotte. Elle apporte une contribution essentielle par la diversité de ses actions, parmi lesquelles ;

- une permanence sociale au CRA, pour rechercher les conditions possibles d'un rapprochement familial. Ce service s'attache à sensibiliser les parents quant à l'importance de partir avec leurs enfants <sup>24</sup> ;
- l'aide à la décision du magistrat par un service d'enquêtes sociales rapides et des investigations menées à la suite d'informations préoccupantes émanant de leur dispositif de rapprochement familial (631 en 2012) ;
- un service d'aide au retour : le travailleur social a pour mission d'évaluer les demandes d'aide au retour, en travaillant principalement avec les familles « recueillantes ». Dans ce cadre, 35 mineurs ont été raccompagnés aux Comores, en 2012, pour le regroupement familial dans le pays d'origine (3215 personnes entendues en 2011) ;
- le dispositif d'accompagnement social des mineurs isolés (DASMI) qui est basé sur un soutien temporaire (six mois) par la famille ou le tiers accueillant le ou les mineurs dans l'attente d'un retour du parent éloigné<sup>25</sup> ; il est constaté un retour plus important de parents du fait de l'allongement de la durée de prise en charge par l'association TAMA ;
- la tutelle pour la protection des majeurs vulnérables et les administrateurs ad hoc qui assure l'accompagnement de mineurs victimes par le biais d'une assistance juridique et éducative ;
- la gestion du centre MAR'YLANG, centre d'accueil de jour et internat où des mineurs et des jeunes majeurs souffrant de l'échec scolaire et/ou de l'exclusion sociale sont accueillis par une équipe pluridisciplinaire ;

---

<sup>24</sup> 35 ont été raccompagnés mais 49% des parents préfèrent tenter de revenir, 32% sont d'accord mais ne peuvent pas prouver la filiation, 9% de mineurs sont en fugue, 3% de départs volontaires de l'enfant, 7% d'oppositions de la famille.

<sup>25</sup> 428 suivis en 2012, 34% sont signalés par la cellule BASS maltraitance, les autres par le service d'enquêtes, 72% sont nés à Mayotte, 69% sont pris en charge par des adultes apparentés, 23% par des adultes non apparentés, 8% restent livrés à eux même (grands adolescents ou laissés sous surveillance de l'ainé de la famille, lui-même mineur de 14 à 15 ans).

- la maison des adolescents, dédiée à la santé des jeunes, qui permet aux 13, 21 ans de s'informer (elle est gratuite et axée en priorité sur les grossesses précoces) ;
- DAGO et le domaine de Songoro, (un centre de loisirs et un pôle social) permettent d'offrir un lieu de vie et de convivialité pour des mineurs ;
- une alternative à l'incarcération est proposée : 8 places en milieu ouvert pour une durée de six mois. Il est souhaitable de pérenniser cette expérimentation sur un délai plus large de prise en charge. Une habilitation est cependant obligatoire pour mettre en œuvre cette AEMO.

#### **Témoignage de l'association :**

*« Les adultes qui les recueillent dans un premier temps ne sont pas tous aptes. Ils n'ont pas, dans les faits, la possibilité de les prendre en charge et d'en être responsables. Les enfants reviennent donc à TAMA où, de nouveau seuls, leur situation personnelle s'aggrave ».*

#### **Témoignage: Mineur isolé** (vice rectorat, conseillère technique)

« M. âgé de 15 ans, est arrivé en « kwassa kwassa » à Mayotte en 2005, accompagné d'un oncle maternel en situation irrégulière. Courant 2011, ce dernier est reconduit à la frontière et M est recueilli par un autre oncle qui met un terme à la prise en charge du mineur en septembre 2012, estimant qu'il n'est plus en capacité de s'en occuper.

Une information préoccupante est transmise par nos services pour réclamer l'intervention de Tama, dans le cadre du dispositif « DASMI ». La situation est, finalement, transmise à la CRIP pour évaluation. En effet, les prises en charge familiales étant existantes mais défaillantes, le jeune ne relèverait pas du DASMI.

Après évaluation par la cellule Bass maltraitance, un nouvel arrangement est trouvé et M. confié à une autre personne qui accepte de le prendre en charge.

Il s'agit d'une solution temporaire et fragile jusqu'à la prochaine rupture. Faute de moyens, ce sont des solutions insatisfaisantes et angoissantes qui sont apportées aux jeunes. »

#### ➤ **TOIOUSSI** (« oiseau de paradis »)

Cette association œuvre dans le champ du polyhandicap et des problèmes de déficience intellectuelle. Elle dispose de cinq maisons sur l'île (un important maillage territorial pour compenser un transport en commun défaillant) :

- 161 enfants sont en charge et 139 sont suivis à domicile ; la MPH oriente les enfants (10% de mineurs isolés) ;
- la liste d'attente est de 199 enfants et 264 autres enfants sont répertoriés par la MPH, mais pour lesquels aucune aide n'a encore été sollicitée ;
- les personnels de TOIOUSSI vont chercher directement les enfants dans les Bangas, avec des porteurs ;

- l'appareillage (gratuit) est uniquement possible à l'hôpital.

TOIOUSSI a fait part de sa volonté d'ouvrir une antenne à Anjouan.

➤ **AUTEUIL/AGEPAC**, (*Auteuil océan indien (AOI)*)

- Elle porte un projet, baptisé « *M'sayidié* » (« *AIDE-LE* »), qui permet de développer une mission de prévention spécialisée l'égard de mineurs isolés ou errants dans les rues de Mamoudzou et de son environnement proche (M'gombani, Kawéni, la décharge d'hamaha) ;
- ce dispositif est suivi par une équipe en binômes : 5 éducateurs et 5 volontaires de service civique, qui se rend au-devant des jeunes, « *nous avons fait le choix d'une équipe mobile* » ;
- cette association a l'avantage de disposer d'un outil de nature à favoriser l'efficacité de ce projet à travers le lycée d'enseignement adapté « *Espérance* ». 75 garçons et 76 filles y préparent le certificat de formation générale et le CAP maintenance et hygiène des locaux ;
- Auteuil/Agepac assure, également, l'accompagnement et l'insertion des adultes avec son centre de formation (CFC) qui dispense des cours d'alphabétisation et propose des formations aux métiers adaptés à l'évolution de l'île).

*« L'essentiel est de créer des liens avec ces jeunes en souffrance et marginalisés. Les jeunes sont dans une impasse, ils ne connaissent pas le pays d'origine de leurs parents et à leur majorité seront clandestins. Ce sont les conditions d'un profond délitement social et d'une grande détresse » (Mohamed Soumaila, éducateur).*

➤ **SOLIDARITE MAYOTTE**

Cette association humanitaire d'aide aux plus démunis et aux demandeurs d'asile apporte soutien, formation, aide matérielle et psychologique aux personnes en situation de grande précarité et aux demandeurs d'asile. (Plus de 2000 foyers suivis) ;

- Solidarité Mayotte s'est engagée en soutenant plusieurs familles à travers un dispositif d'aide alimentaire et vestimentaire hebdomadaire (2010 paniers en 2011) ;
- elle distribue une alimentation adaptée pour des patients traités et suivis par le CHM ;
- elle accompagne socialement et administrativement les demandeurs d'asile ;
- elle gère un hébergement temporaire d'urgence de 15 places à destination des demandeurs d'asile ;

- elle est habilitée comme administrateur ad hoc afin d'assister le mineur isolé étranger demandeur d'asile ; elle favorise son insertion à travers un accompagnement global<sup>26</sup>. A ce jour, 61 jeunes sont quotidiennement accompagnés par un éducateur référent. N'ayant pas de famille à Mayotte, ne pouvant pas bénéficier d'une mesure de tutelle et ne pouvant pas être pris en charge par l'ASE, quelques-uns se trouvent sans représentant légal, cette situation les handicape à plusieurs titres que ce soit pour intégrer le système scolaire, pour bénéficier de la sécurité sociale et, plus généralement, pour effectuer une quelconque démarche administrative ;
- elle assure la domiciliation postale de 96 familles ;
- elle a créé, en 2007, la « maison des études », notamment destinée à l'enseignement de la langue française.

### ➤ **MEDECIN DU MONDE**

Cette association est très investie sur ce territoire :

- Elle a en charge, dans un quartier de Majicavo Koropa (commune de Koungou), un centre de santé destiné aux mineurs où se tiennent des consultations médicales et sociales ;
- Elle mène des consultations décentralisées, organisées sur différents sites précaires, « les cliniques mobiles » pour dispenser au plus près de la population exclue des soins et apporter des informations de prévention sanitaire. Ces cliniques sont amenées à rencontrer des enfants ayant des problèmes aigus (lèpre, gale, tuberculose) ;
- Elle porte une vigilance accrue sur l'application, dans les faits, de l'ordonnance du 31 mai 2012 sur la gratuité des soins aux enfants et ceux se rapportant aux enfants à naître, mettant fin au système provisoirement appliqué des bons roses dont elle a constaté, à plusieurs reprises, ses errements.

*« La victoire est pénible, le cas par cas est usant » (avocate Médecin du monde).*

*« L'enfant malade est soumis à l'arbitraire de la personne qui en a la charge, le risque de sortir et d'être arrêté l'emporte » (Médecin du monde).*

### ➤ **LE SECOURS CATHOLIQUE**

- L'association a créé, à Mayotte, en 2005, une structure appelée « nyamba » pour un public de 16-25 ans ; 130 jeunes y sont accueillis ;
- L'association procède également à des visites à domicile en optant pour des binômes métropolitain / mahorais ;
- Elle a chargé des volontaires en service civique de piloter des projets d'animation de rue ;

---

<sup>26</sup> 29 ont été accueillis en 2012 (23 Congo, 3 Burundi, 2 Rwanda, 1 Comores), sur ces 29 mineurs, 12 ont été pris en charge par l'ASE.

- Elle a mis en place un pôle d'accès aux droits pour la constitution des dossiers de régularisations administratives et propose un accompagnement spécifique pour les demandeurs d'asile.

*« Nos équipes sont à bout de force, il y a trop d'urgences à gérer ».*

#### ➤ LA CROIX ROUGE FRANÇAISE

- La délégation territoriale de Mayotte de la Croix-Rouge française regroupe une centaine de bénévoles dont une quarantaine d'adhérents actifs dans les domaines du secourisme et de l'action sociale ;
- elle pilote des projets autofinancés (vesti-boutique et secourisme) et des projets financés par les partenaires publics (équipe mobile sociale, aide alimentaire) ;
- l'aide alimentaire consiste à la mise en place d'espaces solidaires de proximité, lieux de distribution alimentaire décentralisés pour les personnes en situation de précarité orientés par les partenaires sociaux de la Croix-Rouge (CHM, CAF, UAS) ;
- le dispositif d'équipe mobile sociale détecte les situations de précarité et/ou de marginalisation sur l'île, va à la rencontre des personnes en situation de précarité afin de favoriser une prise en charge globale des situations d'exclusion (assistance, accès aux droits...). Ainsi, la Croix rouge organise des maraudes régulières dans les collines. De très jeunes enfants, isolés ou non, vivent seuls la journée. Un éducateur a surnommé un quartier, le village de « *Peter pan* » car il n'y voit jamais d'adultes.

#### ➤ CIMADE

Cette association interpelle régulièrement les pouvoirs publics sur l'enfermement des enfants en centres de rétention administrative. Au cours des échanges, elle s'est exprimée ainsi :

*« Les discours xénophobes se développent, instrumentalisés par les autorités pour masquer les véritables difficultés économiques et sociales auxquelles est confrontée l'île...Les enfants mahorais sont aussi ballotés de famille en famille... On a créé une génération d'enfants en rupture avec leur propre famille, une jeunesse sans repère, c'est une véritable poudrière ».*

**Témoignage** : « Diams 17 ans vit seul dans un Banga à Kaweni, sans eau ni électricité. Sa mère a été reconduite à la frontière il y a 3 ans, après 10 ans de vie à Mayotte. DJAMS est devenu délinquant par la force des choses : *« je ne sais pas pourquoi, j'ai cette violence en moi, avant je faisais rire autour de moi, depuis qu'on a volé ma mère j'ai envie de me suicider ».*

- **Le Réseau Education Sans Frontières** procède régulièrement au signalement de listes d'enfants non scolarisés et veille tout particulièrement à la discrimination lors des inscriptions scolaires.

Les associations qui œuvrent de manière tout à fait remarquable et pertinente pour la protection des mineurs isolés, ne sont progressivement plus financées par le Conseil général. Elles obtiennent, avec difficulté, leurs agréments ou habilitations, alors qu'elles pallient, en partie, l'absence de dispositifs mis en place par les pouvoirs publics. Elles s'insurgent face aux incohérences administratives qui peuvent générer des situations préjudiciables. L'Etat accompagne leur action, de manière significative, en finançant dans les trois premières années le recrutement de travailleurs sociaux et par le biais du dispositif politique de la Ville. Les rapporteurs parlementaires ont constaté le sous dimensionnement du tissu associatif dans le secteur de la protection de l'enfance.

### 3.2 Une délinquance de survie, une jeunesse désabusée

L'île est envahie de mineurs isolés, des enfants de plus en plus en jeunes qui n'ont plus rien à perdre. C'est une jeunesse délaissée et désœuvrée souvent constituée de fratries dont les plus jeunes sont laissés sous la responsabilité des aînés de 15, 16 ans.

Les principales problématiques sociales qui ont été diagnostiquées sont les suivantes :

- les fugues chez les filles ;
- des grossesses précoces ;
- une prostitution de survie ;
- l'errance pour les garçons ;
- l'oisiveté, l'ennui ;
- la déscolarisation ;
- l'échec scolaire ;
- l'alcoolisme, le cannabis ;
- l'absence d'encadrement ;
- le chômage ;
- l'absence d'alternatives à l'incarcération, pas d'aménagements des peines, pas de projet accompagnant la sortie ;
- un système éducatif qui n'arrive plus à absorber le flot de jeunes et à dispenser une scolarité de qualité.

En l'absence de structures et faute de familles d'accueil en nombre suffisant pouvant encadrer cette jeunesse, la population mahoraise identifie l'immigration irrégulière comme l'une des causes principales de la délinquance sur l'île générant un vif sentiment d'insécurité. Les mahorais sont de plus en plus hostiles à l'égard des comoriens. Le 17 décembre 2012, 60 personnes ont défilé : l'association « *femmes leader* », « *citoyens perdus* », représentants des taximan et le syndicat des transports indépendants « *oudahilia haki zawamahoré* » (*défendre les intérêts de Mayotte*). Fin février 2013, un collectif d'habitants de Bouéni, une commune rurale du sud de l'île a organisé une expédition punitive à la suite de vols restés impunis en procédant à l'évacuation, dans une école, des élèves dont les parents sont supposés étrangers.

Les étrangers issus de parents comoriens se trouvent également une légitimité à se rassembler et à prendre pour cible les mahorais voire les métropolitains. L'absence de mixité dans certains villages et quartiers favorise l'agrégation de communauté étrangère comorienne.

Pour autant, l'île ne connaît pas véritablement de criminalité organisée. Dans les zones rurales, le nombre de faits est à l'identique d'une année sur l'autre (138), il y a un décalage

entre la réalité constatée et le sentiment d'insécurité et d'impunité, aggravé par le rejet de la population étrangère.

Dans les zones très fortement urbanisées la petite délinquance s'aggrave. Les cambriolages dans les résidences particulières ont beaucoup augmenté en 2012 : 1155 contre 789 en 2011 (zone gendarmerie +98%, zone police +13,50%). Mais le nombre de mineurs interpellés est sensiblement le même 933 en 2012, contre 898 en 2011. Dans la maison d'arrêt de MAJICAVO, 55% des détenus étaient de nationalité étrangère, 73% liés au trafic de l'immigration clandestine. Si l'on enlève les passeurs, la proportion des détenus de nationalité étrangère ne représente pas plus d'un quart au total.

Il n'existe pas d'outils (autorisés) pour distinguer un mineur étranger et un mineur « mahorais » ; par un sondage périodique (garde à vue) sur 3 ans, 8 à 9 mineurs sur 10 étaient nés à Mayotte, (sans distinguer la nationalité des parents).

L'association Tama assure un suivi éducatif de plusieurs centaines de mineurs par an, ses évaluations sont proches : 75% des enfants suivis sont nés à Mayotte.

Les pilotes mineurs de kwassa kwassa sont peu nombreux à être interpellés : environ 10 par an (des récidivistes), les autres font l'objet d'un rappel à la loi par le procureur de la République.

Les mineurs représentent 43% des auteurs d'infraction en zone policière (Mamoudzou) contre 20% niveau national. Les cambriolages ont presque doublé, sur Mamoudzou, ils sont au nombre de 837 opérés sur l'année 2012. Le tribunal n'a pas échappé au cambriolage; une avocate a été quatre fois victime en quelques mois. Ces délits sont exécutés par des enfants en bas âge (traces de petits pieds, frigo vidé, vêtements dérobés) guidés par des plus âgés, en lien avec les trafics via les kwassa kwassa.

Les délinquants sont de plus en plus jeunes (12, 14 ans). Sur les 19 incarcérés, 9 sont nés aux Comores dont un est âgé de 14 ans et 10 sont français.

La PJJ suit 35 % de mineurs délinquants dont 65% sont des mahorais (¾ de parents français). La police, la gendarmerie, la justice mais aussi l'Education nationale font les frais d'actes de violence qui, à la faveur de sanctions pénales insuffisantes, ouvrent ainsi la voie au sentiment d'impunité qui prédomine.

Des « Bouenies », femmes mahoraises, ont entamé un mouvement de contestation à Koungou en réaction à des batailles survenues entre jeunes de Kaweni. Ces derniers avaient bloqué un point stratégique du département pendant 8 jours affectant une fois de plus l'économie de l'île et perturbant le quotidien, 44 jours après les conflits de l'automne 2011 (« émeutes de la vie chère »).

L'insuffisance des moyens d'accompagnement des mineurs et une discontinuité dans la prise en charge de leurs problèmes, le manque de structure d'accueil et d'écoute et l'abandon par les parents contribuent à faire progresser le nombre de jeunes dans la rue.

Les mineurs ont le sentiment d'une impunité. Lun des juges des enfants rencontré souligne qu'il faut « lever la confusion qui consiste à croire qu'un mineur qui n'est pas incarcéré reste impuni ». Des mesures de suivis éducatifs sont ordonnées (*réparation pré-sentencielle*,



*mesures de liberté surveillée préjudicielle ou de contrôle judiciaire*). La PJJ continue de bénéficier de moyens pour ses actions en milieu ouvert renforcé ; elle s'appuie également sur le dispositif de TAMA (8 places) et sur 6 familles d'accueil dont elle projette d'augmenter le nombre en passant à 10. Les chantiers d'insertion sont un support très recherché pour encadrer une jeunesse en dérive ; ils devraient passer de 18 places à 36 places.

Le phénomène de groupe se généralise. Des bandes ou groupes de jeunes se rassemblent par villages, ce qui se traduit par des actes de violence commis aux abords des établissements scolaires. Ils se constituent une forme de bande de circonstances et de tailles différentes, 5 à 10 jeunes ou pouvant aller jusqu'à 20. Partageant le territoire, les bandes se rivalisent. Ils n'ont pas de mesure dans le degré de violence et un effet de mode s'installe, favorisé par les « je viens de » (*mineurs ou majeurs comoriens venant de Marseille*). Le racket se développe. Il est clair que ces jeunes ont une perception de la vie sociale différente, idéalisant la réalité occidentale.

Les enfants vivent des situations de misère mais veulent se démarquer par l'utilisation de produits modernes. Ils se situent « entre deux » : deux civilisations, l'une traditionnelle et l'autre en voie de modernisation. La cohabitation de deux populations de poids quasi identique mais aux conditions de vie différentes, (mahorais et immigrés clandestins) contribue à la déstabilisation sociale.

Pour les mineurs, en fonction de l'âge où commence l'isolement, l'accès à la scolarité est rarement efficient. Beaucoup de jeunes se retrouvent exclus de la scolarisation. A défaut de places certaines mairies gèrent les inscriptions : « *les places sont prioritairement réservées aux enfants mahorais et s'il reste de la place on prendra les autres* ». Les associations signalent au vice-recteur les enfants non scolarisés.

Livrés à eux même, ils entrent dans une sorte de crise de rejet des valeurs familiales et de la société. La délinquance s'accroît par une forme de désillusion. « *On génère de la violence par la déception que l'on provoque, les services sociaux ne peuvent plus désamorcer les problèmes, bien au contraire, on les attise par l'espoir que l'on suscite* ».

Les parents sont très préoccupés par une multitude de problèmes auxquels ils doivent faire face pour s'investir dans la scolarité de leurs enfants. Ils sont en grande souffrance et ne savent plus dialoguer avec les enfants. Démunis de tout, les jeunes excluent eux-mêmes pour se démarquer et s'adonnent à des pratiques à risques.

L'immigration clandestine est à l'origine d'une délinquance de survie. Pour échapper aux contrôles, les clandestins adaptent leurs lieux de vie. L'insécurité entraîne des délits symptomatiques de la marginalité et des larcins de subsistance.

Les spécificités de la tradition mahoraise font que ces jeunes sont abrités dans des Bangas, habitation précaire en tôle. Ils vivent de vol, vente à la sauvette, recel ou de fouille des poubelles. Cette jeunesse est le plus souvent abandonnée à elle-même. Elle doit trouver les moyens de subsistance pour survivre et vit dans des conditions de grande précarité. De plus en plus d'enfants errent (6 à 14 ans) dans les rues à la recherche de nourriture, commettent des délits d'appropriation. Ils peuvent se prostituer ou sombrer dans des. Ces enfants se mettent en situation de danger, on les appelle des « chats sauvages ». Entre désœuvrement et pauvreté ces mineurs constituent une population à risque.

La problématique de la jeunesse dépasse la simple notion de mineur isolé. Elle concerne plus largement celle de l'enfance en danger telle qu'elle est prévue dans le dispositif juridique français de protection de l'enfance et celle-ci est applicable sans condition de nationalité. Il n'y a qu'à lire la Convention internationale des droits de l'enfant pour prendre la mesure des écarts avec une réalité insoutenable.

*« Il faut d'abord que cette jeunesse ait conscience qu'on lui fasse confiance, cela passe par une éthique, de l'exemplarité, de la formation et les moyens de l'autonomie ». (Croix rouge française).*

#### **Préconisation :**

Mettre en œuvre une politique de prévention spécialisée et faire aboutir la coopération bilatérale avec la Réunion pour permettre un partage des centres éducatifs fermés et renforcés.

#### ➤ **Témoignages, conseillère technique du vice rectorat :**

#### **Maltraitance**

« L est une jeune fille âgée de 13 ans, scolarisée en classe de 5<sup>ème</sup>. Depuis sa naissance, elle est prise en charge par une grande tante paternelle. Elle lui a été confiée par les parents dans le cadre d'un arrangement familial. L n'a aucun contact avec ses parents qui, pourtant, vivent tous deux à Mayotte. Le père est français, salarié et a d'autres enfants à charge issus d'autres unions. La mère d'origine comorienne est en situation irrégulière. Elle assume seule la charge de sept autres enfants. Ses conditions de vie sont précaires.

En août 2011, L fait part à l'assistante sociale du collège de violences physiques dont elle serait victime de la part de sa grande tante. Le suivi effectué permet de vérifier les faits rapportés conduisant à la transmission d'une information préoccupante à la cellule Bass maltraitance en septembre 2011 à la suite de laquelle aucune action concrète n'a été engagée.

La situation de la jeune fille ne cesse de se dégrader pour aboutir à une déscolarisation totale et une errance à compter de mars 2012. Une deuxième information préoccupante est transmise par nos services en lien avec le service social de secteur en avril 2012. Elle est demeurée sans réponse. Face à la mise en danger permanente de la jeune, un signalement est transmis directement au Procureur de la République en juin 2012. La jeune fille vit toute seule, dans des logements inoccupés et abandonnés sans adulte responsable.

Une mesure de protection en assistance éducative est prononcée, en août, mais à ce jour aucun éducateur ne serait nommé.

Depuis un an et demi, sa situation personnelle régresse et elle multiplie les prises de risques. Elle est irrégulièrement scolarisée et vit en marge entre squat, hébergements précaires et fréquente des personnes majeures avec lesquelles elle entretient des relations sexuelles.

Malgré les différents rapports, faute de moyens humains et matériels, aucune solution n'a pu être apportée et nous ne pouvons que constater la situation de danger permanent dans laquelle elle évolue. ».

### **Violences sexuelles**

« S âgée de 15 ans révèle à l'assistante sociale du collège, en avril 2012, être victime d'attouchements sexuels de la part de son beau-père. Elle se confie alors que la mère d'origine comorienne a quitté le domicile pour rejoindre, durant quelques mois, les Comores afin d'y effectuer des démarches administratives. La crainte des agissements du beau-père en l'absence de la mère l'amène à faire ces révélations. Un signalement est transmis le jour même de l'entretien au Parquet en sollicitant une mesure de protection immédiate pour cette jeune fille et l'éloignement du beau-père qui présente un danger.

L'ASE est mandatée le jour même. Faute de place disponible en famille d'accueil ou en foyer, l'unique solution pour la mettre rapidement à l'abri a consisté à l'autoriser à vivre avec son petit ami âgé de 22 ans.

Lors de l'audience chez le magistrat deux semaines plus tard, l'AEMO et le placement en famille d'accueil sont ordonnés. La jeune fille a mis en échec à plusieurs reprises son placement et la mesure de placement est levée. Depuis S vit toujours au domicile de son petit ami. Elle bénéficierait d'une mesure d'AEMO qui n'est pourtant pas exercée. Aucun éducateur n'est chargé du suivi. »

### **Fugues**

« Cet exemple regroupe les situations de plusieurs jeunes filles qui sont en fugue depuis plusieurs mois, voire même la deuxième année pour l'une d'elle.

Elles sont cinq jeunes toutes scolarisées au sein du même établissement scolaire, âgées respectivement de R 16 ans, F 15ans, W 15 ans et demi et M et N 14 ans.

**R et F** sont en fugue et en dehors de tous repères sociaux, familiaux et scolaires, depuis plus d'une année.

Une première information préoccupante est transmise à la cellule BASS, en septembre 2011. Celle-ci répond alors qu'elle n'a pas la compétence pour intervenir auprès de jeunes en fugue avec lesquels aucun travail n'est possible, du fait de leur absence. Le parquet est saisi par nos services (transmission est faite à la brigade de gendarmerie pour recherche). Les jeunes filles demeurent introuvables alors que nous fournissons des informations précises concernant les lieux où sont susceptibles d'être les jeunes filles.

**W** revient en juin 2012 et sollicite un placement. Elle passera quelques semaines en famille d'accueil puis le retour dans la famille naturelle est proposé, en juillet, alors même que les tensions familiales persistaient. Actuellement, **W** est enceinte de 4 mois, à nouveau en fugue depuis le début de sa grossesse. Elle était absente lors de la récente audience chez le juge pour enfants. La mesure d'AEMO n'a jamais été effective entre juin 2012 et janvier 2013, il n'y avait pas de rapport lors de l'audience.

Les autres mineures se trouvent dans des situations identiques, en errance et en perte, sans doute impliquées dans des réseaux de prostitution. Pour chacune d'entre elles, des signalements ont été transmis au Parquet. Aucune des jeunes filles n'est pourtant retrouvée.

Il ne s'agit pas de mineurs isolés, leurs familles sont présentes mais dépassées par les agissements de leurs adolescentes ».

### **Démission des parents**

**J** vit avec sa mère qui s'est remariée à Mayotte et a eu trois enfants de son second mariage.

L'intégration du jeune dans cette famille recomposée s'est tout de suite mal passée. Il n'a pas réussi à trouver sa place et la relation avec sa mère est vite devenue conflictuelle. A 13 ans, il quitte le domicile familial après une énième dispute. Il se retrouve hébergé par un ami dans un Banga. Cet ami consommerait du « bangué » (drogue locale) et de l'alcool. Le jeune garçon se débrouille pour trouver à manger, soit auprès de la mère de cet ami, soit via le collège. La mère sait où se trouve son fils, mais ils ne se parlent pas pendant plusieurs mois. La mère dira plus tard que son fils n'en fait qu'à sa tête, qu'il est grand et qu'elle est dépassée. Malgré des conditions de vie très difficiles pour un jeune de son âge, l'élève parvient à maintenir son niveau scolaire.

L'assistante sociale du Conseil général a été saisie de la situation en août 2012. Fin novembre, rien n'a évolué dans la situation de ce jeune. Une médiation a été tentée par l'assistante sociale, sans résultat, face au refus de la mère de recevoir son fils.

La situation se dégrade, le jeune se retrouve à la rue car son ami ne peut plus l'héberger. Dans la précipitation, il se fait héberger par un adulte, non responsable légal. Le lendemain, cet adulte alerte les services du rectorat. Le lien avec le service social du Conseil général est immédiatement fait, le chef de service de l'UAS explique l'impossibilité du placement du fait de la présence de la mère sur le territoire et prend donc l'initiative de demander à cet adulte de garder le jeune pour une nuit de plus.

Le vendredi, l'assistante sociale de l'UAS parvient finalement à un accord avec la mère, ils ont rendez-vous au domicile de celle-ci, avec le jeune accompagné de l'assistante sociale. Le soir, la mère n'est pas au rendez-vous. L'assistante sociale laisse le jeune sur place qui redemande asile à cet adulte par peur de revoir sa mère, seul. Le lundi, accompagné de celui-ci, il retourne chez sa mère, après une discussion, il y passe finalement la nuit. Compte tenu de l'urgence le retour à domicile n'a pu être accompagné ni préparé.

### **III LES VOIES ET LES MOYENS POSSIBLES, pour permettre des politiques sociales adaptées**

*Alors que les principes de la République ne sont pas pleinement intégrés, la difficulté*

Défenseur des droits

*d'assurer la normalisation institutionnelle et le règlement de problèmes de masse, qui nécessitent des réponses adaptées au-delà des logiques classiques, donne à l'exclusion des mineurs isolés, un caractère brutal et inacceptable.*

*La réponse des pouvoirs publics doit être éminemment sociale.*

*Un chantier, en trois phases simultanées, devrait pouvoir être conduit :*

- 1 la mise en place d'un véritable dispositif de protection de l'enfance*
- 2 la définition d'une gouvernance efficiente*
- 3 l'accompagnement juridique et éthique du changement.*

*A Mayotte, il n'y a aucun secteur qui ne soit une priorité, toutes les thématiques sont donc identifiées, dans cette troisième partie du rapport.*

*L'évolution de la politique de lutte contre l'immigration clandestine reste la première des priorités pour obtenir l'adhésion de la population mahoraise et le rééquilibrage d'une situation qui n'a que trop duré.*

*Les recommandations qui figurent dans ce rapport doivent être évolutives en fonction du contexte, mouvant et instable. Certaines de ces recommandations demandent des investigations plus en profondeur avec l'administration concernée et d'autres ont déjà été formulées, à plusieurs reprises, dans divers cadres ; leur récurrence démontre tout l'intérêt qu'il y a lieu de leur porter.*

## **1 La protection des enfants, une dimension humanitaire**

### **1.1 Améliorer les dispositifs d'assistance aux enfants**

- *Les mineurs isolés en situation de danger doivent pouvoir bénéficier dans un délai très court de mesures de protection. L'article 20 de la CIDE prévoit, en effet, que « la situation d'un enfant privé de son milieu familial donne droit à une protection et une aide spéciale de l'Etat ».*

A ce titre, plusieurs recommandations peuvent être formulées pour garantir l'effectivité de ces mesures :

1.1.1 faire respecter les directives européennes sur l'accueil et le retour : évaluer et assurer la prise en compte des situations individuelles, affecter un adulte identifié à des mineurs interpellés, désigner systématiquement un administrateur ad hoc pour les mineurs demandeurs d'asile ;

1.1.2 favoriser une évaluation sociale approfondie et accompagner les jeunes dans leurs démarches administratives ;

- 1.1.3 faire de la présomption de minorité la règle et notifier par écrit la motivation de l'invalidité de l'état civil ;
  - 1.1.4 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. La réunification familiale implique, bien sûr, de retrouver préalablement la famille; lorsque le retour n'est pas possible, il convient alors d'organiser la protection et la prise en charge de ces enfants sur le territoire ;
  - 1.1.5 mettre en place une plateforme territoriale pour coordonner les actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation ;
  - 1.1.6 créer une antenne OFI pour contribuer aux missions d'accueil, étudier la faisabilité des regroupements familiaux et disposer des aides au retour ;
  - 1.1.7 augmenter le fonds d'aide aux demandeurs d'asile pour limiter les conditions de précarité et garantir, en lien avec l'OFI et l'OFPRA, l'effectivité possible des conditions de retour pour ceux qui le demandent ;
  - 1.1.8 apporter des secours de premières nécessités par la création d'une banque alimentaire et vestimentaire et solliciter une aide européenne à la hauteur de cet enjeu (s'appuyer sur Solidarité Mayotte et la Croix rouge française qui distribuent des paniers alimentaires) ;
- Si l'on souhaite apporter assistance aux mineurs isolés étrangers, il convient, en premier lieu, d'engager **un véritable travail d'approche, de resocialisation de ces enfants**. En effet, la peur permanente qui les habite doit être combattue pour créer un climat de confiance et de dialogue.
- Une fois cette étape préalable réalisée :
- 1.1.9 veiller à l'application du régime de droit commun de protection des mineurs (loi du 5 mars 2007) qui prévoit la saisine du juge par le parquet et afin que la justice puisse disposer des moyens nécessaires à son action, mettre en place les dispositifs de protection nécessaires ;
  - 1.1.10 renforcer le dispositif de placement pour une mise à l'abri d'urgence, délivrer davantage d'agrément aux familles accueillantes et créer un véritable réseau de familles d'accueil, coordonné par le Conseil général;
  - 1.1.11 développer une politique de prévention adaptée en renforçant les équipes d'éducateurs spécialisés, pour assurer une présence dans la rue et éviter que les enfants s'exposent à la délinquance. Ce dispositif pourrait s'inscrire en complémentarité avec les politiques territoriales en matière de sport, loisirs et culture à destination de la jeunesse ;

## 1.2 Améliorer les pratiques pour garantir le respect des droits

- 1.2.1 établir l'égalité sociale : la progressivité des prestations s'opèrent jusqu'en 2017. Or le principe de l'égalité des français devant la loi s'impose plus particulièrement en matière de droits sociaux, c'est un facteur de discrimination et de ségrégation entre mahorais et minorité d'expatriés. Elle sera profitable à tout point de vue et pour toutes les générations. En effet, l'égalité sociale devrait assurer un meilleur niveau de vie ; en la couplant avec un bon accès à l'éducation, certaines pratiques déviantes de la cellule familiale pourraient être évitées.
- 1.2.2 créer un point d'accès aux droits dans la ville Chef-lieu ;
- 1.2.3 reconnaître à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale (*article 26 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant*) ;
- 1.2.4 assurer l'affiliation automatique d'un mineur à la Sécurité sociale lorsque celui-ci est pris en charge par la PJJ ;
- 1.2.5 ouvrir un service de médiation familiale à la CAF ;
- 1.2.6 étudier la possibilité à l'attributaire, (celui qui assure l'entretien des enfants), de percevoir les prestations familiales, même si ce dernier est dépourvu de titre de séjour ; le défaut de lien juridique entre le demandeur et l'enfant n'est pas opposable comme le rappelle l'article L513-1 du CSS « *peu importe la situation juridique de cette personne à l'égard de l'enfant (Arrêt Epoux Manent, Cour de Cassation du 5 mai 1995), et en vertu de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant « un enfant étranger ne peut pas être privé d'un droit du fait de la situation administrative de ses parents et il doit être accordé une attention primordiale à l'intérêt des enfants dans toutes les décisions les concernant » (Conseil d'Etat 22 septembre 1997) ;*
- 1.2.7 agir contre toutes les formes de discriminations, dans l'accès à une protection maladie et à l'accès aux soins, dans le cadre des inscriptions à l'école. Rendre obligatoire l'affichage des règlements dans tous les services d'accueil au public, en français et en langue mahoraise;
- 1.2.8 prendre toute mesure réglementaire pour tenir compte de l'annulation par le Conseil d'Etat de dispositions discriminatoires concernant l'exigence d'une attestation de paiement de prestations familiales, pour l'attribution de bourses nationales, de collèges et de lycée, à Mayotte (*arrêt CE 19 décembre 2012 n°354947*) ;
- 1.2.9 étudier l'harmonisation des règles et des critères retenus par les administrations locales, quant aux conditions de délivrance d'actes ;
- 1.2.10 confirmer les dispositions transitoires, à Mayotte, permettant à un majeur étranger de terminer le cycle scolaire entamé ;

1.2.11 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 ;

1.2.12 construire une aide au recouvrement de pensions alimentaires.

### **1.3 Progresser en matière de santé des mineurs**

1.3.1 garantir à la population, l'accès aux soins, notamment en mettant en place la CMU et CMU c et rendre attractive Mayotte pour les médecins libéraux ;

1.3.2 mettre en place l'Aide Médicale d'Etat en faveur des demandeurs d'asile ;

1.3.3 clarifier la répartition des compétences et les modes de financements entre PMI et CHM;

1.3.4 dynamiser les structures de soins de proximité en développant la création de maisons de santé pluridisciplinaires et pluri institutionnelles<sup>27</sup> ;

1.3.5 appliquer l'ordonnance n°2012-785 du 31 mai 2012, pour la gratuité des soins aux enfants et ceux afférents aux enfants à naître ;

1.3.6 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 ;

1.3.7 identifier un centre de planification de l'éducation familiale (contraception, IVG, ..) ;

1.3.8 centraliser les vaccinations au sein du centre hospitalier de Mayotte ;

1.3.9 faciliter les démarches administratives pour le parent accompagnant l'enfant malade dans le cadre d'une évacuation sanitaire (EVASAN) ;

1.3.10 accélérer la mise en place de la carte vitale, à Mayotte, pour faciliter les démarches dans le cadre de mobilité vers d'autres départements.

### **1.4 Rendre plus accessible l'école de la République et développer la formation professionnelle**

*L'article 28 de la CIDE prévoit que « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation et en particulier en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances ».*

---

<sup>27</sup> Comme initiées par l'agence de rénovation urbaine (ANRU)



Pour donner toute effectivité à ces dispositions, il convient de :

- 1.4.1 initier et/ou conforter de nouveaux dispositifs d'accompagnement pédagogiques (stages passerelles, réussite éducative, classes adaptées) ;
- 1.4.2 créer des écoles en préfabriquées en attendant les constructions de classes pérennes (en faire « un chantier école ») ;
- 1.4.3 mettre en place une plate-forme de décrochage scolaire, l'article 28 e de la CIDE dispose que les Etats parties » *prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon* » ;
- 1.4.4 équiper les écoles élémentaires de matériel pédagogique ;
- 1.4.5 s'appuyer sur les modalités du changement du rythme scolaire qui prévoit pour les communes un fonds d'amorçage incitatif (*50 euros par élèves*) notamment pour financer l'achat de fournitures scolaires ;
- 1.4.6 renforcer l'accompagnement en 6ème et faire un effort sur le premier degré d'enseignement (socle commun des compétences) ;
- 1.4.7 expérimenter les parcours d'insertion autour des emplois d'avenir ;
- 1.4.8 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 ;
- 1.4.9 réinstaurer un nouveau centre de formation des apprentis ;
- 1.4.10 encourager les missions de volontaires du service civique.

## **1.5 Accorder aux enfants les moyens de jouir pleinement de leurs droits en créant les structures, services et prestations manquantes**

Les lois de la République s'appliquant sur l'ensemble du territoire. Mayotte doit bénéficier des mêmes services publics que ceux existants dans les autres départements et régions d'Outre-mer et en Métropole.

Aussi, devraient être mis en place :

- 1.5.1 **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 (*affectation d'un adulte référent identifié, placement, identification des parents, retour avec les parents, famille d'accueil...*), en complément du service de rapprochement familial, au CRA, assuré par TAMA. Cette structure permettrait de développer la

médiation, le soutien psychologique et s'appuierait sur une équipe pluridisciplinaire (*médecin, interprète, éducateur*)<sup>28</sup> ;

- 1.5.2 une maison d'enfants à caractère social (*unité d'accueil de petite taille*) pour les mineurs isolés abandonnés sans responsable légal et en situation de danger. La création **d'un foyer départemental de l'enfance** pourrait être la première étape de cette démarche. Sa forme pourrait être une structure collective gérée par une ou des associations habilitées<sup>29</sup>, installée en trois ou quatre villages d'enfants, afin de rendre possible l'accueil de fratries, sur le modèle des villages du Mouvement pour les Villages d'Enfant (MVE)<sup>30</sup>. Cette dynamique devrait permettre au Conseil général d'impulser des politiques de protection de l'enfant et de solidarité ;
- 1.5.3 un **centre provisoire d'hébergement d'urgence** de faible capacité, pour les demandeurs d'asile, en l'absence de centre d'accueil de demandeurs d'asile<sup>31</sup> ou en permettant à l'association Solidarité Mayotte de gérer, à leur attention, un second logement ;
- 1.5.4 une opération pilote, une sorte de « cavalerie légère itinérante » multisectorielle et pluri-institutionnelle: *action citoyenne, accès aux droits, planning familial, action de prévention santé, bibliobus, » l'école des collines »,* au plus près des enfants dans les Bangas et au cœur des villages (s'appuyer sur les Cadi dont leur rôle de médiateur doit être développé) ;
- 1.5.5 une **cantine** scolaire pour garantir **l'accès à la restauration scolaire** en rendant effectif le principe de non-discrimination et généralisant à l'ensemble des enfants, de la maternelle au lycée, la collation en tenant compte de l'âge et du niveau de revenu ;
- 1.5.6 un renforcement des moyens en **éducateurs** de la PJJ, pour la prise en charge, en milieu ouvert, des jeunes délinquants ;
- 1.5.7 une **coopération** activée avec la Réunion pour bénéficier de l'accueil de mahorais délinquants au sein des CER et CEF et autres dispositifs en milieu ouvert permettant des séjours de rupture nécessaires au jeune en difficulté ;
- 1.5.8 clarifier les compétences et **l'articulation** entre la PJJ et le Conseil général : la PJJ pourrait prendre en charge provisoirement les mineurs âgés de plus 13 ans afin que le Conseil général se consacre au moins de 13 ans ;
- 1.5.9 créer un Institut Médico Educatif (**IME**) ou un sas de jour à destination des enfants porteur d'handicap et déficient intellectuel, la CIDE reconnaît « *le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation* » (article 24) ;

---

<sup>28</sup> À l'image du lieu d'accueil et d'orientation de Taverny, dans la Région Parisienne, géré par la Croix rouge (d'une capacité de 30 enfants confiés par le juge par ordonnance de placement provisoire pour une durée maximum de 2 mois.

<sup>29</sup> Coût moyen de jour est de 150€ par enfant.

<sup>30</sup> Bréviandes dans l'Aube, ou SOS village international à Madagascar ou SOS village d'Alsace à Obernai ou encore des villages où tout repose sur des « mamans SOS ».

<sup>31</sup> CAOMIDA de Boissy-Saint-Léger.

- 1.5.10 créer, à Mayotte, une antenne de l'IRTS de la Réunion, de petite capacité, pour former, sur place, aux métiers sociaux ;
- 1.5.11 créer une école de la deuxième chance en complémentarité avec celle du GSMA (*groupement service militaire adapté*) ;
- 1.5.12 développer la culture et la mémoire de l'histoire des Mahorais, en s'inspirant sur des expériences réussies dans le cadre de la rénovation urbaine ou de contributions remarquées<sup>32</sup> ;
- 1.5.13 prévoir des « jeunes ambassadeurs » (**JADE**) dans le cadre de mission de service civique ;
- 1.5.14 favoriser la nomination et l'activité d'un **Ombudsman** aux Comores ;
- 1.5.15 promouvoir la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention internationale des droits de l'enfant, à travers des **opérations de sensibilisation**.

## 1.6 Repositionner la place des parents dans le projet de vie de l'enfant

La société mahoraise traditionnelle fonctionnait sur les principes de la prééminence du groupe sur l'individu, la vie quotidienne de la famille. Le statut social de l'homme se fondait davantage sur sa qualité de frère que d'époux, l'homme devait subvenir aux besoins de sa sœur, il veillait, par exemple, à l'éducation des enfants de celle-ci. Le garçon, dès l'adolescence, doit se débrouiller et se rendre indépendant dans son propre Banga. La fille est réputée rester à la maison, c'est ainsi que la femme hérite des terres.

Aujourd'hui, le fossé se creuse et les rapports parents/enfants pâtissent des changements sociétaux en cours. Leurs enfants deviennent les « enfants des juges » ce qui conduit les parents à démissionner progressivement de leur rôle .

Les réponses de la famille élargie, la solidarité traditionnelle et les repères culturels s'exercent de plus en plus difficilement. Le bien vivre à Mayotte devient compliqué. Les familles ont du mal à comprendre et à suivre les changements qui s'opèrent dans l'île tant au niveau réglementaire qu'économique et social. Elles sont pour la plupart en perte de repères avec une absence totale de représentation.

➤ Dans l'intérêt supérieur de l'enfant, plusieurs mesures peuvent être recommandées :

- 1.6.1 reconnaître et prendre en compte les **facteurs culturels** dans les placements, s'inspirer du modèle de la **cellule familiale élargie** comme mode éducatif à Mayotte. Toutefois les familles d'accueil doivent se conformer aux obligations légales et réglementaires en termes d'exigence de qualité ;

---

<sup>32</sup> École du cirque de Salé de Bouabid TOURAYA (Maroc).

- 1.6.2 **professionnaliser** les familles d'accueil, assurer la formation obligatoire des assistantes familiales et respecter les dispositions particulières sur les agréments ;
- 1.6.3 aider à la **parentalité**, informer et sensibiliser les parents sur leur responsabilité dans la protection de leurs enfants ;
- 1.6.4 identifier des lycées, érigés en **maison commune**, intégrant une école des parents et renforcer l'apprentissage de la langue française ;
- 1.6.5 développer des **actions d'information et de prévention** sur la santé notamment au plus près de la population, (*l'article 24 de la CIDE prévoit que les Etats parties prennent les mesures appropriées pour « faire en sorte que tous les groupes de la société en particulier les parents et les enfants reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant »*) ;
- 1.6.6 conduire des **actions de sensibilisation** envers les parents sur la nécessité d'accompagner leurs enfants au tribunal lorsqu'ils sont impliqués dans une démarche judiciaire ;
- 1.6.7 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.

## 1.7 Conforter la dynamique associative

80% des actions de protection de l'enfance sont mises en œuvre par les associations.

L'absence de financement des collectivités territoriales fait reposer sur l'Etat la survie de ce secteur ; la politique de la Ville n'y contribue qu'insuffisamment et de façon hétérogène.

A Mayotte, les associations apparaissent comme le bras armé des politiques publiques et pallient les carences des institutionnels. C'est la raison pour laquelle, leurs initiatives doivent être encouragées à travers différentes actions :

- 1.7.1 accompagner les associations qui ont su développer des méthodologies spécifiques d'intervention et prévoir plus de moyens pour encourager les initiatives locales<sup>33</sup> ;
- 1.7.2 faciliter les habilitations ; aujourd'hui, il est possible de normaliser les expérimentations réussies et ainsi, de consolider les budgets ;

---

<sup>33</sup> TAMA/MAECHA à Anjouan sur les enfants d'Anjouan et Mohéli pour aider le retour au pays d'origine et visant ainsi à stopper en amont les immigrations de parents avec leurs enfants ; TOIOUSSI qui souhaite un correspondant à la Grande COMORE pour faciliter les visa sanitaires aller/ retour.

- 1.7.3 rechercher d'autres opérateurs pour diversifier l'offre de services. L'union départementale des familles (UDAF) pourrait être en charge de l'application des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial, de la gestion des prestations familiales, lorsque le juge des enfants ordonne de les confier en tout ou partie et si il est avéré qu'elles ne sont pas employées pour l'éducation des enfants, l'entretien, la santé ou le logement ;
- 1.7.4 aider les associations intermédiaires (3 actuellement) dont le but est d'accompagner des publics éloignés de l'emploi et de créer des chantiers école, des chantiers insertion inscrivant le jeune dans un projet professionnel, (60 personnes en contrat aidé sur de la rénovation bâtiment et du nettoyage de sites insalubres) ;
- 1.7.5 soutenir le secteur associatif pour développer des projets d'animation et d'éducation populaire en faveur de l'enfance et de la jeunesse ;
- 1.7.6 organiser les temps de loisirs en soutenant avec les collectivités territoriales la mise en place d'espaces de vie ouverts pour les adolescents permettant de proposer des projets éducatifs et culturels en lien avec les maisons de la jeunesse et de la culture ;
- 1.7.7 favoriser les formules de séjours de rupture avec le milieu familial, en lien avec la Protection judiciaire de la jeunesse.

## **2 Une gouvernance à définir, une stratégie de convergence des efforts**

Au nom du principe de solidarité nationale, il convient de définir une politique d'intérêt général pour la bonne administration du département de Mayotte, propre à répondre aux difficultés inhérentes à ce territoire de la République.

### **2.1 Définir un modèle de gouvernance**

Un mode de gestion innovant doit donc être pensé et le modèle de gouvernance défini pour le porter doit répondre à certaines caractéristiques :

#### **➤ *adapté et moderne***

- une gestion publique à court terme, qui doit être conduite en amont et pendant la phase de normalisation définitive, pour un département de plein exercice et une région ultra périphérique ;

Cette gouvernance doit être confortée par une clarification des compétences entre les acteurs locaux, ce qui pourrait être précisé par l'acte III de la décentralisation.

#### **• *piloté par la puissance publique***

Légitimer l'intervention régaliennne de l'Etat dans un contexte où la protection par la puissance publique est indispensable.

- **actif**

- en développant une capacité à mettre en synergie les éléments et les capitaliser ;
- en s'aidant provisoirement d'une « force d'ingénierie » composée de fonctionnaires mobiles (sénior, junior) sur des périodes courtes, dans les champs de compétences mis en œuvre (urbanisme, finances, action sociale, montage de projets européens) ;
- en faisant converger des moyens qu'il s'agit d'identifier.

- **en appui au réseau d'acteurs**

Une stratégie de convergence et de coordination des efforts doit être mise en place. Des approches interministérielles conjointes doivent également accompagner les orientations définies.

## **2.2 S'entendre sur une finalité commune**

La gravité des situations en matière de défense des droits de l'enfant implique une action urgente :

- obtenir l'adhésion de toutes les forces politiques présentes pour entreprendre une action commune ;
- sensibiliser la population et l'ensemble des acteurs locaux au danger, pour l'équilibre de la société mahoraise, que représentent ces jeunes livrés à eux-mêmes ;
- analyser de façon permanente les besoins du territoire et l'offre en termes de services publics ;
- offrir une perspective à la jeunesse, penser le fonctionnement de l'île et son devenir, dans un esprit républicain et dans l'intérêt général ;
- apporter un appui et des moyens pour le développement local, (créer un vivier de compétences et d'aptitudes à l'employabilité sur les métiers d'avenir).

## **2.3 Partager des objectifs**

- sur la base d'objectifs élaborés en commun pour une période déterminée, construire des réponses adaptées aux situations particulières;
- établir un plan d'actions à partir d'un constat partagé par l'ensemble des acteurs et de la société civile ;
- mettre en commun le schéma départemental de protection de l'enfance<sup>34</sup> ;
- prendre en charge effectivement les mineurs étrangers isolés stabilisés sur le territoire, par l'intervention des pouvoirs publics en collaboration avec l'ensemble des acteurs institutionnels et de la société civile;
- revaloriser l'action de l'Observatoire des Mineurs Isolés en fiabilisant la statistique et en publiant les résultats;

---

<sup>34</sup> L'élaboration d'un schéma départemental des équipements et services à caractère social entre dans le cadre des obligations liées à la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale qui adopte le principe d'opposabilité du schéma mais aussi à l'article L312-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF) aux circulaires de la PJJ (protection judiciaire de la jeunesse 24/02/1959 du 15/5/2001.

- améliorer le repérage et la qualité des évaluations de situation de danger ou de risque de danger (*errance, abandon, précarité, malnutrition, prostitution*) ;
- mettre en place des procédures d'évaluations régulières, élaborer des indicateurs adaptés et des critères de performance pertinents ;
- clarifier les cadres juridiques et définir les chaînes de responsabilité. Les procédures partagées doivent garantir un comportement conforme à l'éthique et aux règles de déontologie ;
- créer un effet d'entraînement, renforcer la collaboration constructive entre les services, favoriser le partage d'informations entre les professionnels, coordonner les différentes formes d'intervention;
- organiser l'instance spécifique d'analyse et de traitement des parcours en application de la loi 5 mars 2007 (*article 15 L226-2-2 du CASF*) ;
- prendre l'initiative de créer des plates-formes territoriales et des plates-formes interministérielles, pour arrêter des stratégies communes et des indicateurs adéquats ;
- amorcer une réflexion urbanistique (concours pour les élèves d'écoles d'architecture) sur l'habitat à Mayotte, la réhabilitation des villages, et ses formes d'urbanisation pathologique<sup>35</sup> et réfléchir à une situation de mise à l'abri provisoire pour les occupants de zones à fort potentiel de risques naturels.

## 2.4 Identifier et sanctuariser des moyens budgétaires

C'est un chantier primordial qui consiste à faire converger les apports financiers de tous les acteurs, dans le cadre de fortes contraintes budgétaires, et d'orienter, en partie ces crédits, sur des projets structurants éligibles dans le domaine prioritaire de la jeunesse et de la protection des mineurs:

- le contrat projet Etat / Mayotte (2008/2014) : 550 M€, (haut débit, infrastructures portuaires, égalité des chances, développement durable, économique et emploi), budget partiellement consommé ;
- avec l'accession au statut européen de région ultra périphérique, les politiques européennes s'appliqueront sur le Territoire. L'objectif est que Mayotte bénéficie, dès le 1er janvier 2014, des aides européennes qui lui permettront d'assurer son développement économique et social et de rattraper son retard s'agissant d'infrastructures et d'équipements collectifs (*le Conseil Européen s'est prononcé en faveur de la RUPéisation le 1<sup>er</sup> juillet 2012*). Les crédits européens attendus, sur la période 2014 à 2020, notamment le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE) et le fonds de coopération territoriale et de politiques de voisinage (enveloppe en cours de validation), devraient pouvoir jouer **un effet levier considérable** ;
- les crédits accordés par l'Etat en faveur du secteur associatif et dans le cadre de la politique de la Ville, ceux consacrés par les collectivités territoriales à l'enfance et à la jeunesse.

Les sénateurs Jean Pierre Sueur, Félix Desplan et Christian Cointat proposent d'utiliser une partie des fonds consacrés à la politique de lutte contre l'immigration clandestine, dont le coût a été estimé entre 50M€ et 70M €.

---

<sup>35</sup> À l'image des initiatives sur la reconquête amorcée des favelas au Brésil.

Le sénateur Henri Torre, dans son rapport de juillet 2008, sur « éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine » proposait de prendre en considération le différentiel entre le coût des prestations sociales dues et celui effectivement budgété en vertu du principe de progressivité et d'évaluer les coûts directs et indirects de « cette tragédie humaine » notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

La sénatrice Isabelle Debré demandait, dans son rapport, sur les mineurs isolés étrangers en France, la création d'un fonds d'intervention à destination des départements confrontés à l'accueil des mineurs isolés étrangers.

Les éventuelles suites à la demande, par ces départements, d'une compensation financière pour la prise en charge de mineurs isolés étrangers par l'ASE (*Bureau ADF du 2 février 2010*) seront à prendre en considération.

Enfin, pour Mayotte, le recours aux fondations et aux initiatives de donation <sup>36</sup>devrait être envisagé.

### **3 Accompagner le changement, une condition du retour à l'équilibre**

#### **3.1 Eclairer les décideurs locaux, consolider le socle institutionnel et renforcer l'Etat de Droit**

- La société mahoraise devrait être davantage sensibilisée sur le problème majeur que traverse la jeunesse et qui nécessite une solidarité absolue et une collaboration indispensable. L'application des engagements internationaux de la France et le respect de la Constitution s'imposent, en effet, à l'ensemble des acteurs nationaux et locaux. Il en va de la crédibilité de la parole publique et des valeurs de la République.
  - dans ce cadre, faire œuvre de pédagogie auprès des décideurs locaux, en recourant pour ce faire aux services de l'Association des Maires des Villes de France, et celle des Départements de France ;
  - accompagner le renforcement de la coopération régionale avec la Réunion, l'inscrire dans la durée.
- Par ailleurs, il s'agit de construire un modèle stable et durable :
  - aider le Département à faire face à ses responsabilités et à la mise en œuvre des nouvelles règles de fiscalité locale (mission d'appui). Pour ce faire, mettre en perspective l'avenir en écrivant une nouvelle convention de redressement des finances, en confortant le CLEC (comité local d'évaluation des charges) comme instance régulière de dialogue et le cas échéant, en développant l'arsenal juridique dont dispose notamment la Chambre régionale des comptes ;
  - anticiper le produit des impôts locaux qui risque d'être insuffisant au regard de la faible faculté contributive de la majorité des contribuables mahorais, revoir la base estimative

---

<sup>36</sup> Opération « les briques de Madagascar » de l'école du Monde.



du RSA, achever le cadastre pour rendre certaine la fiscalité attendue pour 2014, anticiper la suppression de la taxe locale économique et commerce et les charges nouvelles sur la gestion des établissements scolaires.

### **3.2 Stopper la confusion**

- La départementalisation de Mayotte a eu pour effet de rendre applicable l'ensemble des lois et règlements de la République sur le territoire mahorais. Toutefois, les très nombreuses adaptations des textes et les dispositions d'exception participent à la complexification du corpus juridique applicable à Mayotte et qu'il paraît indispensable de clarifier.
- Il s'agit de gérer également pour la population les contradictions, les incohérences *Les mahorais qui ont choisi le statut personnel de droit local ont la garantie que leur choix est protégé par l'article 75 de la constitution*. Mayotte est un département Français qui respecte la Constitution. On n'a peut-être pas su expliquer les conséquences à terme de la réforme de l'état civil dont le bilan est à demi-teinte. Ensuite, l'application des normes de droit commun peut désorienter tant l'abandon de certaines traditions peut apparaître brutal et devenir source de confusion et désenchantement.
- Tout ce qui peut gommer l'écart avec le droit commun est une bonne piste et mérite d'être expliqué ; les Cadis ont toute leur place, faut-il encore que leur mission de médiation soit établie par leur employeur, le Conseil général.

### **3.3 Revoir, simplifier et accélérer les démarches**

- D'une manière globale, les administrations devraient arrêter, avec échéancier, leurs orientations d'amélioration du service public et de résorption des stocks.
- La révision de l'état civil devrait être optimisée et la diffusion des actes assurée de façon automatique à tous les organismes et agents à en connaître (CAF, CPAM Mairie...). La bonne conservation des actes est à étudier en priorité.
- La construction du nouveau centre de rétention administrative devrait pouvoir être accélérée. Dans l'attente de l'achèvement de ce projet, le CRA actuel doit être mis en conformité avec les exigences imposées par la Convention européenne des droits de l'Homme.
- Le traitement des dossiers des demandeurs d'asile, par l'OFPRA, doit être réalisé dans des délais plus raisonnables et un travail sur le retour au pays de ceux qui le demandent devrait être effectué.

### **3.4 Former et créer les conditions de l'exemplarité**

Si le nombre de fonctionnaires semble approprié au regard de la population, il ne l'est assurément pas face à l'intensité des problèmes et à la charge de travail qui en découle.

En outre, et compte tenu de l'accumulation des difficultés sur ce territoire, il y a une véritable urgence :

- à bâtir un plan de formation spécifique, en lien avec le CNFPT :
  - o aux procédures d'état civil, à la médiation, à la gestion du cadastre, à la mise en œuvre RSA, aux appels à projets européens, aux techniques financières ;
  - o à l'accueil et à l'information du public ;
- déconcentrer la formation des décideurs locaux à Mayotte ;
- favoriser la « formation mobilité » en l'intégrant dans un projet de retour de « savoir-faire » au profit de l'île ;
- faire évoluer la coopération entre l'Académie de la Réunion et le Vice-rectorat de Mayotte, notamment sur les missions d'expertise, de formation des enseignants et de projets éducatifs en commun ;
- ouvrir, en priorité, aux élèves stagiaires de l'ENA, de l'INET ou à d'autres écoles d'ingénieur, de la magistrature, des stages professionnels collectifs en situation.

*« Mayotte est un puits sans fond, ... les travailleurs sociaux font l'éponge, il faut inventer sans cesse avec les moyens du bord, ... nous sommes mis à contribution au-delà de nos propres missions et métiers ... nous sommes tous impactés par la course aux crédits..., on est dans l'urgence, on se prépare à des lendemains qui déchantent » (Recueil de paroles de fonctionnaires et du personnel associatif).*

## A MAYOTTE, PEUT-ON TRANSFORMER L'ESSAI POUR ASSURER LA COHESION SOCIALE ET GARANTIR LE RESPECT DES DROITS DES MINEURS ?

Mayotte est confrontée à des problèmes majeurs : une immigration massive qui déstructure peu à peu la société mahoraise, les impatiences sociales, les finances déplorables, le sort accordé aux mineurs isolés et la tension forte qui en découle entre les communautés.

Le défi est conséquent, tout est à construire. La France se doit de réussir. Il y a urgence à mettre en œuvre une politique de cohésion sociale tournée vers la jeunesse et vers ces enfants « perdus » de Mayotte.

C'est, semble-t-il, une impérieuse nécessité pour que la réalité ne finisse pas par casser le symbole de l'emblématique départementalisation et l'espoir attendu.

Les deux délégués installés récemment dans leurs fonctions de correspondants du Défenseur des droits sur le territoire de Mayotte et le conseiller territorial du Défenseur agissent comme une sorte de sentinelles. Au cœur du choc culturel pour les mahorais, ces personnes contribueront, par la tenue de permanences, leur investissement et leur disponibilité, à la remontée des informations qui seront utilement exploitées par les services centraux du Défenseur des droits, dans le cadre des compétences qui ont été conférées à l'institution.

Une gouvernance réinventée est la condition d'un engagement collectif. Elle préfigure l'avenir dans un contexte de décentralisation renouvelée et de fortes contraintes budgétaires. L'équilibre doit ainsi être trouvé entre les considérations relevant d'une stricte logique budgétaire, et les impératifs d'un alignement sur le mode de fonctionnement classique d'un département.

On n'a peut-être pas le temps d'une réponse globale, alors faire peu et de façon cohérente c'est légitime et crédible pour sortir de la posture de recherche de responsabilité et replacer chaque institution mais aussi le peuple Mahorais dans ses droits et devoirs. *« Vous ne pouvez pas aider les hommes continuellement en faisant pour eux ce qu'ils pourraient et devraient faire eux-mêmes » (déclaration du Président américain Abraham Lincoln, en 1860).*

Le temps est venu de poser les actes pour enclencher la « métamorphose ». La même ambition est partagée, il s'agit de construire pour et malgré eux le long terme. Les étapes de normalisation ne se sont pas engagées sans effort des Mahorais qui ont dû renoncer à leur organisation traditionnelle. En créant une gouvernance nouvelle et des dynamiques ambitieuses, les solutions suivront.

Bien que la définition de l'intérêt supérieur de l'enfant soit encore évolutive, celle formulée par Madame Frédérique Agnoux, magistrat coordonnateur de l'Ecole supérieure de la magistrature, semble tout à fait appropriée à la situation de Mayotte : *« l'intérêt supérieur de l'enfant est celui du respect d'un être fragile souvent aux centres d'enjeux qu'il n'a ni créé, ni compris ».*

# ANNEXES

## Tarification des soins au centre hospitalier de Mayotte





## Déclaration des droits des enfants

18, 19 et 20 Novembre 2012 - 13h30 - MJC de M'Gombani

Association Malézi Méma de Mayotte

**Art.371 du Code Civil** : L'enfant, à tout âge, doit honneur et respect à ses père et mère.

**Art.372 du Code Civil** : Devoir des enfants envers leurs parents – Devoir d'obéissance et de respect – Devoir de rendre compte sur les faits délictueux accomplis – Devoir de réparer le préjudice causé



**Art. 1** : Tous les enfants sont égaux en droits : filles, garçons, quelles que soient leurs origines ou celles de leurs parents.

**Art. 2** : Chaque enfant doit pouvoir vivre en famille

**Art. 3** : Chaque enfant doit avoir une identité : un nom, un prénom, une nationalité

**Art. 4** : Chaque enfant doit être correctement nourri et soigné

**Art. 5** : Chaque enfant a le droit à l'éducation et aux loisirs

**Art. 6** : Chaque enfant qui a un handicap a droit à être aidé, à vivre avec les autres en étant le plus autonome possible

**Art. 7** : Chaque enfant a droit à la protection de sa vie privée

**Art. 8** : Chaque enfant a le droit de s'exprimer et d'être entendu sur les questions qui le concernent

**Art. 9** : Chaque enfant doit être protégé contre toutes les formes de violences

**Art. 10** : Personne n'a le droit d'exploiter un enfant

**Art. 11** : Lorsqu'il commet une infraction, chaque enfant a droit à une justice adaptée à son âge

**Art. 12** : En temps de guerre, les enfants doivent être protégés en priorité et ne peuvent devenir soldats

**LES DROITS DE L'ENFANT ONT ÉTÉ LES VÔTRES, IL VOUS APPARTIENNT DE NE PAS LES OUBLIER.**

Défenseur des droits

Compte rendu de mission sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte

## Ecole primaire de M'Tsapéré



Vice-recteur François COUX

## Protection des droits de l'enfant à Mayotte

### Programme de la mission

*Rendez-vous et visites, en Métropole, à la Réunion et à Mayotte*

-----  
Marie DERAÏN Défenseure des enfants, Bernard DREYFUS, Délégué Général à la Médiation avec les services publics, le service Pôle « enfant » du DÉFENSEUR DES DROITS

Alain CHRISTNACHT, conseiller d'Etat, en charge d'une mission sur la politique d'immigration à Mayotte

Docteur François CHIEZE, inspecteur général des affaires sociales en charge d'une mission sur le système de santé à Mayotte

Vincent BOUVIER, délégué interministériel à l'Outre-mer

Jean Robert MASSIMI, Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale

Vincent LAGOGUEY, chef de Cabinet du Directeur Général de la Police Nationale  
Renaud NERNHARDT, adjoint au sous-directeur de l'immigration irrégulière, Frédérique LANCESTREMER, adjointe au sous-directeur de la lutte contre les fraudes des contrôles et de l'éloignement, secrétariat général à l'immigration et à l'intégration.

Bruno DEL Sol, adjoint au Directeur Général des collectivités territoriales (DGCL)  
Christophe PEYREL, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Jean Christophe BAUDOIN Directeur Général, Assemblée des Départements de France

Guillemette LENEVEU, Directrice Générale UNAF

Nicolas MAZIERES, conseiller spécial auprès du ministre chargé des relations avec le Parlement, Ministère de l'outre-mer  
Laurent CABRERA, conseiller pour les affaires juridiques et institutionnelles, Ministère outre-mer

Général de corps d'armée Serge CAILLET, commandant la gendarmerie outre-mer

François LUCAS, Préfet, Directeur de l'immigration, Secrétariat Général à l'immigration et à l'intégration

Christian JOB, délégué du commissariat pour la sûreté et la sécurité, ancien préfet de MAYOTTE

Yannick IMBERT, Préfet, Directeur général de l'OFI  
Défenseur des droits



## DEPARTEMENT DE LA REUNION

Aristide PAYET, président de l'**UDAF**

HONG HOC CHEONG, directrice de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (**DJSCS**) (Préfecture de la Réunion))

Christian. ROUX, Président, et Marie Christine TIZON, première Conseillère, **Chambre régionale des comptes** de la Réunion et de Mayotte

Xavier BRUNETIERE, **Secrétaire Général** (Préfecture de la Réunion)

Thierry TERRET, **recteur**

Chantal DE SINGLY, Directrice générale de l'**ARS**

Vincent LE PANNERER, avocat général (**Cour d'appel** de la Réunion)

## DEPARTEMENT DE MAYOTTE

PREFET Thomas **DEGOS**, en présence de Jean Pierre FREDERIC, Directeur de cabinet, Sylvie ESPECIER, sous-préfète, Souniati BAMANA et Sandrine BALOUKJY, déléguées du Défenseur des droits, Didier LEFEVRE, Conseiller technique territorial du Défenseur des droits.

Les déléguées du Défenseur des droits, Sandrine BALOUKJY, Souniati BAMANA et Didier LEFEVRE, conseiller technique territorial de la Réunion et Mayotte

Sylvie ESPECIER, **Sous-préfète Cohésion Sociale et Jeunesse**, (Préfecture de Mamoudzou)

Christophe VENIEN Délégué du **Secours Catholique**,

Marie FERRE, Coordinatrice **Médecin du Monde**

Michel **Henry**, Directeur **Croix Rouge française**

Josiane CAZAL Directrice **CAF** Mayotte,

Gilbert MAGNIER, Directeur d'Auteuil OI et M. Hassani Mohamed, **AGEPAC** Mayotte

Marjane GHAEM, **avocate**, bénévole Médecin du Monde,



Marie BALLESTERO, **CIMADE**,

Marie-Hélène LECENE, Directrice **ARS** Mayotte

Romain REILLE, **Solidarité Mayotte**

ALBERT BATTEUX, **RESFIM**

Hélène NICOLAS, Directrice **PJJ**

Philippe DURET, Directeur **TAMA**, rencontres familles dans le quartier « la Geôle » à Kawéni

Clair ALIK, Directrice **TOIOUSSI**

Marie-Josée BOUJOU, **ASE**

Maxime ZENNOU, Directeur général **Groupe SOS Insertion et alternatives**

Interview Mayotte 1<sup>ère</sup>

Rencontres familles accueillies pas le Secours Catholique, M'Tsapéré

Interview Annette Lafond, Journaliste Malango actualités

Interview Marion Châteauneuf, Journaliste Mayotte hebdo

François COUX, **Vice-recteur**, rencontre bilatérale et visite de terrain (Collège de Passamainty et école primaire de M'Tsapéré, quartiers de Mamoudzou)

Vice-recteur et Directeur de cabinet du Vice-rectorat au **lycée professionnel d'application** de Kawéni

Rencontre Said SALIME, président commission Jeunesse et sport, Nomani OUSSENI, élu en charge de l'action sociale et de la santé, Jacques TOTO, Secrétaire général, Alhamidi ABOUBACAR, Conseiller spécial du Président au **Conseil général**, Mamoudzou

Selemani MOHAMED, Directeur **ASE**, Mamoudzou

Philippe FOURY, directeur intérimaire **DJSCS** (Préfecture)

David GUYOT, sociologue

Visite du **centre pénitentiaire de Majicavo**, quartier des mineurs, avec Pascal BRUNEAU, Directeur et Nathalie BOISSOU, Directrice adjointe, Kawéni

**Sénateur** THANI Mohamed Soilihi

Colonel Jean **GOUVART**, Gendarmerie et visite du quai Ballou, lieu de rétention des personnes interceptées en mer, Petite terre.

**Centre de Réention Administrative**, Nathalie POIRIER-AUTHEBON, Directrice de la PAF

Bernard SCAPIN **Directeur Départemental de la Sécurité Publique**,

Anna DAUBIGNEY, **PMI**

Monique Grimaldi, directrice **DIECCTE**

François CHAUVIN, **Secrétaire général** de la Préfecture de Mayotte

Rencontre des services de la **justice** : François DIOR Président de la chambre détachée d'appel, Philippe FAISANDIER, Procureur Général, Marie-Laure PIAZZA, Présidente du TGI, et Christine DEFOY, Juge des enfants, Gaëlle BARDOSSE, juge aux affaires familiales, Monsieur le Bâtonnier.

M. DANIEL Directeur de l'**Hôpital** de Mamoudzou et visite dispensaire

Roselyne LAPOUSSIN (RI)

D BLAZQUEZ, Directeur **CNFPT**

Mohamed HACHIM, **Grand Cadi**

Sarah MOUHOSSOUNE, **Vice-présidente du Conseil général** de Mayotte

Abdou Razak, MOHAMED Directeur général de la **Mairie de Mamoudzou**, Mohamed ATTOUMANE, **DGS de KANIKELI**, Thohir YOUOUFFA, **DGA services à la population Conseil général**, Makafouro SAIDALI **contrôleur de gestion**, Conseil général.



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR  
DES DROITS**



---

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](http://www.defenseurdesdroits.fr)