



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission inter-inspections Évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte

Rapport définitif

Janvier 2022

Inspection générale
de la justice

N°002-22



Inspection générale
de l'administration

N°21046R



Inspection générale
des affaires sociales

N°2021-054R



Inspection générale
des affaires étrangères

N°2022-0037388



Inspection générale
des finances

N°2021-M-042-02



Inspection générale
de l'éducation, du sport
et de la recherche

N°2022-021



Synthèse

La Mission interministérielle d'évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte souhaite dans ce rapport rendre compte en premier lieu de la complexité de la situation qui ne peut être appréhendée indépendamment du contexte social et géographique de ce département de l'Océan indien, situé à 8 000 km de la métropole, 1 400 km de La Réunion et à seulement 70 km de l'île d'Anjouan de l'Union des Comores.

Ce département, de par son histoire et sa localisation géographique, est confronté à des fragilités qui freinent son développement malgré les moyens mis à sa disposition.

La croissance démographique non maîtrisée de l'île est préoccupante. Avec 279.000 habitants en 2020, la population de Mayotte a été multipliée par quatre depuis 1985, sur l'un des plus petits départements français. Le solde naturel en est le principal moteur. Mayotte se caractérise en effet par une fécondité exceptionnelle qui concerne d'abord les mères nées à l'étranger (6 enfants par femme) mais aussi les femmes nées à Mayotte (3,5 enfants par femme). Cette croissance démographique, liée à la question migratoire (48 % de population étrangère en 2017) pèse lourdement sur les perspectives de développement du territoire. Les scénarios d'évolution de la population envisagés par l'INSEE pour 2050 laissent présager, dans tous les cas, une pression considérable sur les différents services publics déjà saturés (santé, école notamment) comme sur l'habitat et l'environnement. Dans l'hypothèse d'un maintien des flux migratoires au niveau actuel, la situation deviendrait explosive.

Mayotte est aujourd'hui le département le plus pauvre de France avec 77 % de sa population sous le seuil de pauvreté national. L'économie se caractérise par l'hypertrophie du secteur public (plus de 50% du PIB) et par des retards qui persistent en matière d'infrastructures de base ou de services élémentaires pour la population (accès restreint à l'eau et à l'électricité, réseau routier saturé, absence de transports collectifs, piste d'aéroport qui ne peut pas accueillir les gros porteurs, habitat anarchique, gestion des déchets et assainissement lacunaires).

La jeunesse de la population, exceptionnelle dans le contexte français (54 % des habitants ont moins de 20 ans, versus 24% en France métropolitaine) représente aussi bien un potentiel de dynamisme qu'un défi majeur pour les pouvoirs publics.

C'est en tenant compte de ces éléments que la Mission, conformément à la lettre de mission du 31 mai 2021, propose des mesures sur le sujet spécifique de la prise en charge des mineurs. Ce rapport se fonde sur de très nombreux travaux antérieurs, sur un diagnostic réalisé sur place par la Mission, au cours de déplacements à Mayotte et aux Comores, ainsi que sur des entretiens réalisés avec plus de 300 personnes.

Les mineurs, malgré les moyens importants mobilisés par l'État et les collectivités territoriales, sont des milliers en grande, voire très grande difficulté. Le nombre et le profil des jeunes concernés sont mal connus ; l'expression de « jeunes en errance », communément utilisée, ne renvoie pas à une définition ou à une observation suffisamment précise pour être utile dans l'élaboration des politiques publiques. Les analyses de la Mission convergent vers un nombre d'environ 6 600 mineurs en risque majeur de désocialisation, faute de prise en charge familiale et institutionnelle.

Alors que les capacités de prise en charge du conseil départemental dans le champ de la protection de l'enfance sont encore limitées bien qu'en progrès, ce sont en conséquence des milliers de jeunes qui nécessiteraient une évaluation et un accompagnement éducatif personnalisé.

Face à ce défi d'un nombre considérable de mineurs à prendre en charge, les politiques éducative, sanitaire et de protection de l'enfance se trouvent en grande difficulté.

Le système éducatif est confronté à de nombreux enjeux : une pression démographique plus forte que partout ailleurs en France ; le manque de maîtrise du français de beaucoup d'enfants en début de scolarité et de jeunes nouvellement arrivés sur le territoire ; la précarité sociale de nombreux enfants, qui pour certains souffrent de malnutrition ; la violence aux abords des établissements scolaires. Malgré le budget important qui leur est alloué, les constructions scolaires sont insuffisantes pour couvrir les besoins fortement croissants. De ce fait, les conditions de scolarisation ne sont pas toujours satisfaisantes – horaires parfois inférieurs aux horaires réglementaires en maternelle, deux classes utilisant la même salle dans le premier degré, élèves orientés en voie professionnelle mais affectés en seconde générale – et de nombreux élèves n'ont pas accès à l'école. Ainsi, 9 200 enfants en âge d'aller à l'école primaire - dont 5 600 en âge d'aller à la maternelle - n'ont pas accès à l'école en 2020 ; moins de la moitié des jeunes nouvellement arrivés de plus de 11 ans sont scolarisés dans l'année ; l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans n'est pas garantie.

Par ailleurs, une fois le baccalauréat obtenu, la plupart des jeunes de nationalité française poursuivent leurs études à La Réunion ou dans une académie métropolitaine. En revanche, les bacheliers étrangers, qui sont de plus en plus nombreux, n'ont généralement pas d'autre solution que de rester sur le territoire mahorais. En effet, bien que la préfecture délivre un titre de séjour à la majorité d'entre eux, rares sont ceux qui obtiennent un visa leur permettant de poursuivre des études supérieures dans un autre département. Or, l'enseignement supérieur étant sous-dimensionné à Mayotte, il ne peut accueillir tous les candidats et beaucoup de bacheliers étrangers se retrouvent dans une impasse après l'obtention de leur diplôme.

Acteur local majeur, le conseil départemental, chef de file de la protection de l'enfance, a initié, depuis le schéma départemental de protection de l'enfance 2017-2021, une structuration et un développement de l'offre en s'appuyant largement sur le secteur associatif. En dépit de récentes évolutions positives, la protection de l'enfance peine à répondre à l'ampleur des besoins de prise en charge ; l'offre reste encore très faible et peu diversifiée et les prises en charge sont largement affectées, en nombre et en qualité, par le manque de travailleurs sociaux suffisamment formés. Malgré la création de dispositifs ad hoc, la prise en charge d'un nombre important de mineurs non accompagnés demeure très difficile en l'absence d'intégration de Mayotte au mécanisme de régulation nationale.

L'offre de soins - essentiellement concentrée sur l'hôpital public et les dispensaires, celle du secteur médicosocial et celle de la prévention - reste encore très insuffisante et ne parvient pas à faire face concomitamment aux retards d'équipements et à la croissance des besoins. L'offre de santé mentale est particulièrement faible, et ne peut pas répondre à l'ampleur des besoins des jeunes, en particulier les plus vulnérables. A tous les âges, les jeunes de Mayotte sont en moins bonne santé que partout ailleurs en France. L'accès aux soins est aléatoire, notamment pour les mineurs nés à l'étranger. Dans le contexte démographique, social et culturel de Mayotte, la santé des jeunes femmes, précaires et vulnérables, est un enjeu social de première importance qui n'est pas, à ce jour, suffisamment pris en compte dans l'organisation, l'accessibilité et la visibilité de l'offre. Alors que la précarité alimentaire des jeunes est massive, les difficultés de mise en œuvre des dispositifs de distribution de repas dans les écoles, collèges et lycées n'apportent que des réponses trop partielles.

Pour leur part, les services de l'État investis de missions régaliennes peinent également à obtenir des résultats satisfaisants.

Bien que des moyens importants et croissants lui soient consacrés, la lutte contre l'immigration irrégulière ne parvient pas empêcher l'entrée et l'installation de nombreux étrangers en situation irrégulière. Parallèlement, la politique d'éloignement accroît le nombre de mineurs isolés à Mayotte car la loi française interdit l'éloignement des mineurs s'ils ne sont pas accompagnés d'un adulte et, lors de leur placement en centre de rétention administrative, de nombreux parents en instance d'éloignement choisissent de ne pas dévoiler l'existence de leurs enfants à Mayotte.

Par ailleurs, l'insécurité est une préoccupation majeure des habitants. Les statistiques ne reflètent pas la réalité de la délinquance subie car beaucoup de victimes ne portent pas plainte, notamment parmi les étrangers en situation irrégulière. Parmi les personnes mises en cause, la part des mineurs est importante, y compris pour les actes les plus graves. Ils agissent souvent en bandes, ce qui rend l'identification des auteurs difficile et peut créer un sentiment d'impunité chez certains jeunes agresseurs.

Dans un tel contexte, le rôle et la fonction de régulation de la justice s'avèrent essentiels pour ce territoire. De fait, les attentes sont multiples et les résultats produits conditionnent le bon fonctionnement de la société locale et le maintien de la paix sociale. Les domaines touchant aux mineurs (protection de l'enfance en danger, état civil, nationalité mais aussi délinquance) relèvent de l'activité habituelle d'une juridiction mais la part de ces derniers dans la population, accroît, de manière automatique, le volume des affaires dont les services concernés sont saisis et exerce une pression qu'aucune juridiction similaire de l'hexagone ne connaît.

Une institution judiciaire forte s'impose comme une nécessité impérieuse. Or, le tribunal de Mamoudzou, de taille modeste et seule juridiction de première instance de l'île, dispose de moyens qui ne correspondent ni à l'étendue ni aux difficultés et spécificités de ses missions. À cette faiblesse structurelle initiale s'ajoutent des facteurs aggravants : des personnels de magistrats et greffiers, souvent sans expérience professionnelle, qui, pour la plupart n'ont pas choisi de venir exercer à Mayotte, mais aussi, actuellement, une désorganisation des services et un déficit de travail collectif alors que de nombreux sujets concernant les mineurs requièrent une approche concertée.

Il s'ensuit des résultats qui ne peuvent être considérés comme satisfaisants avec des délais de traitement longs, la constitution de stocks de dossiers, des réponses en mode dégradé et une justice de l'urgence qui s'impose au détriment du règlement des questions de fond alors même que l'ensemble de l'activité pourrait s'accroître fortement en cas d'amélioration des circuits de signalement et de saisine.

Enfin, un accès au droit confronté à des besoins inédits de la population et notamment ceux des mineurs et un barreau notoirement insuffisant achèvent de dresser un paysage judiciaire en grande difficulté.

De son côté, la protection judiciaire de la jeunesse, principal opérateur des décisions de la juridiction pour mineurs, intervient dans un contexte également hors du commun qui nécessite une adaptation constante de ses services. Si son activité a déjà plus que doublé depuis 2013, celle-ci va être amenée à augmenter significativement du fait d'un plus grand nombre de saisines de tous les services en amont de la juridiction.

Enfin, le centre pénitentiaire de Majicavo et son quartier mineur de 30 places remplit son rôle mais pourrait être soutenu par une meilleure offre en matière de santé mentale pour les mineurs et de plus grandes perspectives en matière d'alternative à l'incarcération.

La lutte contre l'immigration clandestine est un autre des enjeux majeurs de ce département. Or, sa réussite réside en grande partie dans la capacité de la France à mobiliser des moyens mais aussi à obtenir la coopération des Comores sur cette problématique alors même que la situation géopolitique de Mayotte est une donnée centrale sachant que le PIB de Mayotte est près de huit fois supérieur à celui des Comores, ce qui explique la force d'attraction de ce département de la République. Les relations de la France avec l'Union des Comores, devenue indépendante en 1975 et qui fait face encore à de nombreux défis, sont étroites, mais elles sont aussi ambivalentes en raison des migrations principalement venues d'Anjouan, vers les côtes mahoraises. Les populations les plus pauvres des Comores, le plus souvent sans papier d'état civil, gardent, en dépit des dangers de la traversée, le rêve d'une vie meilleure pour eux et leurs enfants. Les récentes restrictions apportées à l'acquisition de la nationalité par le droit du sol à Mayotte par la loi de 2018 ne seront perceptibles que dans quelques années mais laissent craindre un risque de fraude sur la reconnaissance de paternité. Par ailleurs, un nombre croissant d'enfants pourrait bénéficier de la nationalité française sur le fondement du double droit du sol.

La préfecture, pour sa part, se trouve dans la situation de devoir délivrer un nombre de plus en plus important de titres de séjour aux parents d'enfants qui sont devenus Français par le droit du sol, le double droit du sol ou la reconnaissance de paternité. L'acquisition de la nationalité française pendant la minorité de l'enfant permet aux parents en situation irrégulière de bénéficier d'un titre de séjour, ce qui les protège d'un éloignement forcé tant que l'enfant est mineur et leur ouvre, selon la réglementation, des droits sociaux.

De fait, la régulation stricte des migrations passe impérativement par un renforcement de la dynamique nouvelle, initiée depuis 2018, du dialogue politique entre la France et les Comores et la mise en œuvre d'un ambitieux plan de développement. Cette intensification des relations bilatérales intervient alors que Moroni prend pour la première fois conscience de la nécessité dans son propre intérêt de mieux protéger ses frontières et de le faire dans le cadre d'une collaboration plus étroite avec la France. Cet engagement du Président

comorien devrait se traduire par une diminution significative du nombre des départs d'immigrants clandestins pour Mayotte, ce qui demandera cependant à être vérifié dans le futur.

Il est également attendu de la contribution de la France au développement des Comores, une amélioration sensible des conditions de vie des populations les plus vulnérables, notamment sur l'île d'Anjouan, par le biais, entre autres, d'actions de coopération à effet rapide dans le domaine de la santé.

De même, les réflexions sur les mesures à mettre en place pour accompagner d'éventuels retours volontaires aux Comores n'en sont qu'à leurs prémices. Il convient de ne pas fonder d'espérance à court terme sur une amélioration de la situation aux Comores dans le domaine de la protection de l'enfance en dépit d'un travail dans lequel des associations commencent tout juste à s'engager.

Pour répondre à l'ensemble de ces problématiques, la Mission formule 41 recommandations, classées ci-après par volet thématique, tout en soulignant que l'amélioration de la prise en charge des mineurs passe nécessairement par une réelle maîtrise de la croissance démographique du territoire, une meilleure adaptation à la situation de Mayotte dans la mise en œuvre des politiques publiques et une aide importante au développement de l'Union des Comores.

Présentation des recommandations par volet thématique

Volet politique publique locale et partagée

Recommandation n° 1. Coordonner les politiques publiques jeunesse par la création d'une instance territoriale coprésidée par le préfet et le président du conseil départemental réunissant l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs concernés afin de définir conjointement les principales orientations et de prioriser la mise en œuvre des actions (Préfet et président du conseil départemental).

Recommandation n° 2. Doter les autorités locales (État et Conseil départemental) d'outils de connaissance des mineurs désocialisés ou en risque de désocialisation (nombre et profils) et de leurs besoins fondamentaux grâce à l'installation, dès 2022, de l'observatoire départemental de l'enfance en danger et par le lancement d'appels à projet de recherche conjoints l'un relatif aux parcours des jeunes en protection de l'enfance (état des lieux et perspectives) et l'autre visant à une connaissance plus fine des profils des MNA (Préfet et président du conseil départemental).

Recommandation n° 3. Créer une meilleure attractivité en vue de susciter un plus grand nombre de candidatures par diverses mesures identiques pour tous les personnels des services de l'Etat (préparation à l'affectation, accompagnement de l'agent et de sa famille, rémunération, indemnité de sujétion, valorisation de l'affectation en outre-mer dans le parcours de carrière, aide au logement, etc.) (Direction générale des outre-mer et ministères concernés).

Volet sanitaire, social et éducatif

Santé

Recommandation n° 4. Garantir, au sein du service de santé du Rectorat, en lien avec le centre hospitalier, la présence au minimum un temps plein de médecin et augmenter le nombre de postes d'infirmières à un niveau au moins égal à la moyenne nationale. Parallèlement, améliorer, avec l'aide de l'agence régionale de santé, les conditions d'une accessibilité coordonnée des soins en faveur des jeunes avec le service de santé du Rectorat, le centre hospitalier, les dispensaires et les soins de ville (Ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et des sports).

Recommandation n° 5. Créer, sous le pilotage de l'agence régionale de santé, un réseau de professionnels, accessible à toutes les jeunes femmes, d'accueil, d'orientation et de premier niveau de prise en charge social, juridique, conjugal et de vie sexuelle, avec le Centre hospitalier, les dispensaires, la maison des adolescents, la Protection maternelle et infantile et les associations (Agence régionale de santé, préfecture).

Recommandation n° 6. Prévoir les différentes étapes de la mise en place des dispositifs d'accueil, d'accompagnement et de prise en charge des enfants à besoins particuliers par un travail coordonné entre l'agence régionale de santé, le Rectorat et le conseil départemental, en lien avec la Maison départementale des personnes handicapées (Agence régionale de santé, Rectorat et conseil départemental).

Protection de l'enfance

Recommandation n° 7. Refonder le pilotage de la politique de protection de l'enfance par le conseil départemental, chef de file, avec une collaboration renforcée des services de l'Etat en définissant une méthode de travail agile associant l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance à la mise en œuvre du schéma départemental enfance famille 2022-2027 et en développant une démarche qualité/ contrôle des services et des établissements (Président du conseil départemental et préfet)

Recommandation n° 8. Elaborer le budget annexe de l'ASE dans le cadre d'une contractualisation ad hoc Etat-Département qui couvre la durée du schéma 2022-2027. Les montants devront prendre en compte les dépenses nouvelles à mesure de la concrétisation des projets du schéma, en lien avec le nombre croissant de jeunes pris en charge et la diversification des structures d'accueil (Préfet et président du conseil départemental).

Scolarisation

Recommandation n° 9. Faire de la scolarisation de tous les enfants dans le premier degré, à partir de trois ans, une priorité de court terme, et pour cela :

- Ne pas diminuer le nombre d'écoles en rotation tant que les taux de scolarisation ne seront pas proches de 100 % ;

- Donner la priorité au co-enseignement en matière de doublement des CP et CE1 car il permet d'optimiser l'utilisation des locaux et prévoir un cadrage académique des pratiques professionnelles dans cette situation ;

- Ne pas chercher à limiter les effectifs des grandes sections à 24 élèves tant que les taux de scolarisation des 3-5 ans ne seront pas proches de 100 % ;

- Généraliser les classes d'accueil à horaire réduit (une seule salle de classe permettant d'accueillir 3 ou 4 groupes d'élèves) pour les petites et moyennes sections dans toutes les circonscriptions qui ne sont pas en mesure de scolariser tous les enfants de 3 et 4 ans et prévoir un cadrage académique concernant les modalités de leur organisation horaire (Ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports).

Recommandation n° 10. Définir et communiquer à l'ensemble des enseignants des classes de maternelle un cadrage académique concernant l'accueil des enfants en petite et moyenne sections, lorsqu'ils ne parlent ni ne comprennent le français (Rectorat).

Recommandation n° 11. Garantir une alimentation de qualité à tous les enfants et jeunes en organisant une action santé-éducation-nutrition avec la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, l'agence régionale de santé et le rectorat, en lien avec les communes et le Département. Généraliser la distribution des petits déjeuners dans toutes les écoles primaires, améliorer l'apport nutritionnel de la collation et en faire bénéficier tous les enfants grâce à un financement complémentaire de l'Etat (Préfet, Rectorat et ARS).

Recommandation n° 12. Renforcer les équipes de vie scolaire des établissements, conseillers principaux d'éducation et assistants d'éducation et inciter les établissements à traiter et à faire remonter tous les problèmes de violence scolaire de façon à ne pas banaliser les « violences ordinaires » (Ministère de l'Éducation nationale de la jeunesse et des sports et Rectorat).

Recommandation n° 13. Renforcer la lutte contre le décrochage scolaire et garantir l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans par l'action commune du rectorat, du Conseil départemental et de la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités et proposer obligatoirement à tous les jeunes de 16 ans non scolarisés un dispositif, à plusieurs niveaux, notamment centré sur l'acquisition des savoirs de base (Rectorat, conseil départemental et préfet).

Recommandation n° 14. Augmenter les capacités d'accueil dans le second degré, notamment dans la voie professionnelle et abonder, lors du renouvellement du contrat de convergence, l'enveloppe allouée aux constructions scolaires des premier et second degrés afin de dépasser les 100 millions par an actuels, de façon à être en mesure de faire face à l'augmentation importante des coûts des travaux, à la raréfaction du foncier disponible, mais aussi aux dépenses liées à la sécurisation des établissements scolaires (Rectorat et ministère de l'Éducation nationale de la jeunesse et des sports).

Recommandation n° 15. Créer des établissements et/ou développer des classes et filières d'excellence (classes bilingues, sections européennes, sections internationales...) pour assurer aux élèves de Mayotte les meilleures conditions de réussite et pour renforcer l'attractivité du territoire (Rectorat).

Recommandation n° 16. Augmenter l'offre de formation post baccalauréat, tant du centre universitaire de formation et de recherche - à court terme en développant les solutions numériques et à long terme par la construction de nouveaux bâtiments - que de l'éducation nationale (nouvelles classes préparatoires aux grandes écoles et nouveaux brevets technicien supérieur. Privilégier les formations dans les filières économiques et sociales d'avenir (Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et ministère de l'Éducation nationale de la jeunesse et des sports).

Recommandation n° 18. Sensibiliser les élèves étrangers, dès le début de la classe de terminale, sur la nécessité de réunir les justificatifs nécessaires au dépôt de leur dossier de demande de titre et de visa après la publication des admissions Parcoursup et des résultats au baccalauréat (Rectorat et préfecture).

Volet domaine régalien

Lutte contre l'immigration clandestine

Recommandation n° 17. Continuer à faire de la lutte contre l'immigration clandestine une politique publique prioritaire. A cette fin, doter la PAF des moyens nécessaires pour adapter la lutte contre l'immigration clandestine en mer aux nouvelles méthodes utilisées par les passeurs et, pour ce qui concerne la lutte contre l'immigration clandestine sur terre, définir une stratégie permettant d'éloigner les adultes, accompagnés de leurs enfants mineurs (Ministère de l'intérieur).

Accès à la nationalité française

Recommandation n° 19. Envisager, après une expertise de sa faisabilité juridique, une modification des conditions d'acquisition de la nationalité française par le double droit du sol à Mayotte en la liant à la régularité du séjour d'au moins un parent, sur le modèle de ce qui a été fait pour le droit du sol simple, afin de rester cohérent avec l'orientation donnée par le législateur à travers la loi de 2018 et de conserver l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine (Ministère de l'intérieur et ministère de la justice).

Recommandation n° 20. Centraliser tous les actes de reconnaissance de paternité à la mairie du chef-lieu de département afin de lutter contre les reconnaissances frauduleuses et instaurer un contrôle sur l'activité des agents de l'état-civil chargés d'enregistrer ces reconnaissances de paternité (Procureur de la République).

Accès au droit

Recommandation n° 21. Sensibiliser le Conseil national des barreaux et la Conférence des Bâtonniers à la situation du barreau de Mayotte et la nécessité de le renforcer (Ministère de la Justice/Direction des affaires civiles et du sceau).

Recommandation n° 22. Développer les possibilités d'assistance à mineur prévues par les articles 879 du CPP et 711-3 du CJPM (Chefs de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion et chefs de la juridiction du TJ de Mamoudzou).

Recommandation n° 23. Fixer au conseil départemental d'accès au droit comme axes prioritaires l'information des jeunes en errance et notamment les MNA sur leur statut juridique et la définition de modalités du « aller vers » pour les atteindre (CDAD).

Recommandation n° 24. Renforcer le conseil départemental d'accès au droit avec un juriste supplémentaire qui sera chargé du suivi de la mise en œuvre « du aller vers » et de la coordination de l'action des intervenants, associations et services publics (Ministère de la justice/Secrétariat général).

Organisation judiciaire

Recommandation n° 25. Poursuivre le projet de création d'un nouveau palais de justice (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires).

Recommandation n° 26. Envisager à terme, l'élévation des postes de chefs de juridiction du TJ de Mamoudzou en postes de la hors hiérarchie (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires).

Recommandation n° 27. Créer deux postes d'interprètes supplémentaires et veiller à leur conférer un statut pluri-annuel (Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion).

Recommandation n° 28. Attribuer le suivi de l'évolution des MNA de Mayotte à la Mission de suivi des MNA de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse pour accompagner le territoire et apporter son expertise à la prise en charge des MNA (Ministère de la justice/Direction de la protection judiciaire de la jeunesse).

Recommandation n° 29. Renforcer rapidement le parquet de Mamoudzou, indépendamment des effets de l'élévation des postes de chefs de juridiction à la hors hiérarchie sur l'effectif (cf. recommandation 26), par la création d'un poste de vice-procureur qui sera le référent et responsable du contentieux des mineurs dans tous ses volets (pénal et civil et développement des alternatives aux poursuites éducatives) mais aussi de développer les axes de politique d'action publique en lien avec les mineurs (lutte contre la fraude documentaire, reconnaissance frauduleuse de paternité, état-civil, violences sexuelles et intrafamiliales) (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires).

Recommandation n° 30. Consolider la réponse pénale, notamment en privilégiant les alternatives aux poursuites éducatives (travail non rémunéré, médiation, composition pénale, stage de citoyenneté) par le recrutement de délégués du procureur ou l'habilitation d'associations, ou la saisine de services de la PJJ) (Procureur de la République, direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse).

Recommandation n° 31. Renforcer le tribunal pour enfant, indépendamment des effets de l'élévation des postes de chefs de juridiction à la hors hiérarchie sur l'effectif (cf. recommandation 26) par la création d'un poste supplémentaire de juge des enfants, chargé plus particulièrement de la question des MNA, et d'un poste de greffier, et suivant l'évolution des contentieux, réexaminer les besoins du TPE et les adapter si nécessaire (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires).

Recommandation n° 32. Ériger impérativement le traitement des contentieux de l'état civil et de la nationalité en priorités en affectant un directeur de greffe qui devra être formé au préalable et devra définir un plan d'apurement des stocks (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires, chefs de juridiction).

Recommandation n° 33. Accompagner, soutenir et former sur site des personnels pour les contentieux de l'état civil et de la nationalité (Ministère de la justice/Direction des affaires civiles et du sceau).

Prise en charge judiciaire des mineurs

Recommandation n° 34. Créer un centre éducatif fermé sur la base du cahier des charges national (Ministère de la justice/Direction de la protection judiciaire de la jeunesse).

Recommandation n° 35. Renforcer les moyens de la PJJ de Mayotte par : - la création d'une nouvelle unité de milieu ouvert (UEMO) sur Petite Terre ; - l'accroissement de l'accueil de jour en faisant appel au secteur associatif dans le cadre de la justice de proximité ; - l'habilitation d'un service d'investigation éducative pour prendre en charge les mesures d'investigations judiciaires civiles, et par la création d'un poste de responsable des politiques institutionnelles et d'un conseiller technique formation pour consolider la direction territoriale dans ses missions (Ministère de la justice/Direction de la protection judiciaire de la jeunesse).

Volet coopération diplomatique

Recommandation n° 36. Poursuivre au plus haut niveau politique le dialogue franco-comorien sur le défi commun que constitue l'endiguement des départs d'Anjouan vers Mayotte et développer les actions de coopération régionale entre l'Union des Comores et le 101^e département (santé, formation, éducation, développement durable, agro-industrie) (Ministère des affaires étrangères et ministère de l'intérieur).

Recommandation n° 37. Mettre en œuvre un comité franco-comorien de suivi de la LIC avec un centre opérationnel de surveillance et de sauvetage conjoint (Ministère des affaires étrangères et ministère de l'intérieur).

Recommandation n° 38. Contribuer en termes de financement, d'équipement, de formation et de dialogue opérationnel au renforcement capacitaire des unités des forces de défense et de sécurité comoriennes impliquées dans la lutte contre l'immigration clandestine (Ministère des affaires étrangères).

Recommandation n° 39. Relancer le processus de ratification par les Comores de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale, signée par la France et l'Union des Comores en février 2014 et initier des actions communes en matière de lutte contre la fraude documentaire (Ministère des affaires étrangères, ministère de la justice).

Recommandation n° 40. Développer la « coopération santé » entre les Comores et la France pour participer au financement et à la mise en place de nouvelles structures médicales nécessaires aux accouchements et à la prise en charge des nourrissons aux Comores, en priorité à Anjouan. Cette coopération concernera aussi les équipes médicales hospitalières (Ministère des affaires étrangères et ARS Mayotte).

Recommandation n° 41. Intensifier la communication, prioritairement en langue locale, sur les actions conduites par la France à travers le « plan de développement France Comores » au profit de l'archipel et d'Anjouan en particulier (Ambassade de France).

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n° 1. *Coordonner les politiques publiques jeunesse par la création d'une instance territoriale coprésidée par le préfet et le président du conseil départemental réunissant l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs concernés afin de définir conjointement les principales orientations et de prioriser la mise en œuvre des actions (Préfet et président du conseil départemental). 40*

Recommandation n° 2. *Doter les autorités locales (Etat et conseil départemental) d'outils de connaissance des mineurs désocialisés ou en risque de désocialisation (nombre et profils) et de leurs besoins fondamentaux grâce à l'installation, dès 2022, de l'observatoire départemental de l'enfance en danger et par le lancement d'appels à projet de recherche conjoints l'un relatif aux parcours des jeunes en protection de l'enfance (état des lieux et prospectives) et l'autre visant à une connaissance plus fine des profils des MNA (Préfet et président du conseil départemental). 41*

Recommandation n° 3. *Créer une meilleure attractivité en vue de susciter un plus grand nombre de candidatures par diverses mesures identiques pour tous les personnels des services de l'Etat (préparation à l'affectation, accompagnement de l'agent et de sa famille, rémunération, indemnité de sujétion, valorisation de l'affectation en outre-mer dans le parcours de carrière, aide au logement) (Direction générale des outre-mer et ministères concernés). 43*

Recommandation n° 4. *Garantir, au sein du service de santé du Rectorat, en lien avec le centre hospitalier, la présence au minimum un temps plein de médecin et augmenter le nombre de postes d'infirmières à un niveau au moins égal à la moyenne nationale. Parallèlement, améliorer, avec l'aide de l'agence régionale de santé, les conditions d'une accessibilité coordonnée des soins en faveur des jeunes avec le service de santé du Rectorat, le centre hospitalier, les dispensaires et les soins de ville (Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports). 46*

Recommandation n° 5. *Créer, sous le pilotage de l'agence régionale de santé, un réseau de professionnels, accessible à toutes les jeunes femmes, d'accueil, d'orientation et de premier niveau de prise en charge sociale, juridique, conjugale et de vie sexuelle, avec le Centre hospitalier, les dispensaires, la maison des adolescents, la Protection maternelle et infantile et les associations (Agence régionale de santé, préfecture). 48*

Recommandation n° 6. *Prévoir les différentes étapes de la mise en place des dispositifs d'accueil, d'accompagnement et de prise en charge des enfants à besoins particuliers par un travail coordonné entre l'agence régionale de santé, le Rectorat et le conseil départemental, en lien avec la Maison départementale des personnes handicapées (Agence régionale de santé, Rectorat et Conseil départemental)..... 49*

Recommandation n° 7. *Refonder le pilotage de la politique de protection de l'enfance par le conseil départemental, chef de file, avec une collaboration renforcée des services de l'Etat en définissant une méthode de travail agile associant l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance à la mise en œuvre du schéma départemental enfance famille 2022-2027 et en développant une démarche qualité/ contrôle des services et des établissements (Président du conseil départemental et préfet). 56*

- Recommandation n° 8.** *Elaborer le budget annexe de l'ASE dans le cadre d'une contractualisation ad hoc Etat-Département qui couvre la durée du schéma 2022-2027. Les montants devront prendre en compte les dépenses nouvelles à mesure de la concrétisation des projets du schéma, en lien avec le nombre croissant de jeunes pris en charge et la diversification des structures d'accueil (Préfet et président du conseil départemental).* 56
- Recommandation n° 9.** *Faire de la scolarisation de tous les enfants dans le premier degré, à partir de trois ans, une priorité de court terme, et pour cela : -Ne pas diminuer le nombre d'écoles en rotation tant que les taux de scolarisation ne seront pas proches de 100 % ; -Donner la priorité au co-enseignement en matière de doublement des CP et CE1 car il permet d'optimiser l'utilisation des locaux et prévoir un cadrage académique des pratiques professionnelles dans cette situation -Ne pas chercher à limiter les effectifs des grandes sections à 24 élèves tant que les taux de scolarisation des 3-5 ans ne seront pas proches de 100 % ; -Généraliser les classes d'accueil à horaire réduit (une seule salle de classe permettant d'accueillir 3 ou 4 groupes d'élèves) pour les petites et moyennes sections dans toutes les circonscriptions qui ne sont pas en mesure de scolariser tous les enfants de 3 et 4 ans et prévoir un cadrage académique concernant les modalités de leur organisation horaire (Ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports).* 60
- Recommandation n° 10.** *Définir et communiquer à l'ensemble des enseignants des classes de maternelle un cadrage académique concernant l'accueil des enfants en petite et moyenne sections, lorsqu'ils ne parlent ni ne comprennent le français (Rectorat).* 61
- Recommandation n° 11.** *Garantir une alimentation de qualité à tous les enfants et jeunes en organisant une action santé-éducation-nutrition avec la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, l'agence régionale de santé et le rectorat, en lien avec les communes et le Département. Généraliser la distribution des petits déjeuners dans toutes les écoles primaires, améliorer l'apport nutritionnel de la collation et en faire bénéficier tous les enfants grâce à un financement complémentaire de l'Etat (Préfet, Rectorat et ARS).*..... 62
- Recommandation n° 12.** *Renforcer les équipes de vie scolaire des établissements, conseillers principaux d'éducation et assistants d'éducation et inciter les établissements à traiter et à faire remonter tous les problèmes de violence scolaire de façon à ne pas banaliser les « violences ordinaires » (Ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports et Rectorat).*..... 63
- Recommandation n° 13.** *Renforcer la lutte contre le décrochage scolaire et garantir l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans par l'action commune du rectorat, du Conseil départemental et de la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités et proposer obligatoirement à tous les jeunes de 16 ans non scolarisés un dispositif, à plusieurs niveaux, notamment centré sur l'acquisition des savoirs de base (Rectorat, conseil départemental et préfet).*..... 64
- Recommandation n° 14.** *Augmenter les capacités d'accueil dans le second degré, notamment dans la voie professionnelle et abonder, lors du renouvellement du contrat de convergence, l'enveloppe allouée aux constructions scolaires des premier et second degrés afin de dépasser les 100 millions par an actuels, de façon à être en mesure de faire face à l'augmentation importante des coûts des travaux, à la raréfaction du foncier disponible, mais aussi aux dépenses liées à la sécurisation des établissements scolaires (Rectorat et ministère de l'Éducation nationale de la jeunesse et des sports).* 65

- Recommandation n° 15.** *Créer des établissements et/ou développer des classes et filières d'excellence (classes bilingues, sections européennes, sections internationales...) pour assurer aux élèves de Mayotte les meilleures conditions de réussite et pour renforcer l'attractivité du territoire (Rectorat). 65*
- Recommandation n° 16.** *Augmenter l'offre de formation post baccalauréat, tant du centre universitaire de formation et de recherche - à court terme en développant les solutions numériques et à long terme par la construction de nouveaux bâtiments - que de l'éducation nationale (nouvelles classes préparatoires aux grandes écoles et nouveaux brevets technicien supérieur. Privilégier les formations dans les filières économiques et sociales d'avenir (Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports). 67*
- Recommandation n° 17.** *Continuer à faire de la lutte contre l'immigration clandestine une politique publique prioritaire. A cette fin, doter la PAF des moyens nécessaires pour adapter la lutte contre l'immigration clandestine en mer aux nouvelles méthodes utilisées par les passeurs et, pour ce qui concerne la lutte contre l'immigration clandestine sur terre, définir une stratégie permettant d'éloigner les adultes, accompagnés de leurs enfants mineurs (Ministère de l'intérieur). 70*
- Recommandation n° 18.** *Sensibiliser les élèves étrangers, dès le début de la classe de terminale, sur la nécessité de réunir les justificatifs nécessaires au dépôt de leur dossier de demande de titre et de visa après la publication des admissions Parcoursup et des résultats au baccalauréat (Rectorat et préfecture). 72*
- Recommandation n° 19.** *Envisager, après une expertise de sa faisabilité juridique, une modification des conditions d'acquisition de la nationalité française par le double droit du sol à Mayotte en la liant à la régularité du séjour d'au moins un parent, sur le modèle de ce qui a été fait pour le droit du sol simple, afin de rester cohérent avec l'orientation donnée par le législateur à travers la loi de 2018 et de conserver l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine (Ministère de l'intérieur et ministère de la justice). 75*
- Recommandation n° 20.** *Centraliser tous les actes de reconnaissance de paternité à la mairie du chef-lieu de département afin de lutter contre les reconnaissances frauduleuses et instaurer un contrôle sur l'activité des agents de l'état civil chargés d'enregistrer ces reconnaissances de paternité (procureur de la République). 75*
- Recommandation n° 21.** *Sensibiliser le Conseil national des barreaux et la Conférence des Bâtonniers à la situation du barreau de Mayotte et la nécessité de le renforcer (Ministère de la Justice/Direction des affaires civiles et du sceau). 77*
- Recommandation n° 22.** *Développer les possibilités d'assistance à mineur prévues par les articles 879 du CPP et 711-3 du CJPM (Chefs de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion et chefs de la juridiction du TJ de Mamoudzou). 77*
- Recommandation n° 23.** *Fixer au conseil départemental d'accès au droit comme axes prioritaires l'information des jeunes en errance et notamment les MNA sur leur statut juridique et la définition de modalités du « aller vers » pour les atteindre (CDAD). 77*
- Recommandation n° 24.** *Renforcer le conseil départemental d'accès au droit avec un juriste supplémentaire qui sera chargé du suivi de la mise en œuvre « du aller vers » et de la coordination de l'action des intervenants, associations et services publics (Ministère de la justice/Secrétariat général). 77*

- Recommandation n° 25. Poursuivre le projet de création d'un nouveau palais de justice (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires)..... 79**
- Recommandation n° 26. Envisager à terme, l'élévation des postes de chefs de juridiction du TJ de Mamoudzou en postes de la hors hiérarchie (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires)..... 79**
- Recommandation n° 27. Créer deux postes d'interprètes supplémentaires et veiller à leur conférer un statut pluri-annuel (Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion). 79**
- Recommandation n° 28. Attribuer le suivi de l'évolution des MNA de Mayotte à la Mission de suivi des MNA de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse pour accompagner le territoire et apporter son expertise à la prise en charge des MNA (Ministère de la justice/Direction de la protection judiciaire de la jeunesse). 82**
- Recommandation n° 29. Renforcer rapidement le parquet de Mamoudzou, indépendamment des effets de l'élévation des postes de chefs de juridiction à la hors hiérarchie sur l'effectif (cf. recommandation 26), par la création d'un poste de vice-procureur qui sera le référent et responsable du contentieux des mineurs dans tous ses volets (pénal et civil et développement des alternatives aux poursuites éducatives) mais aussi de développer les axes de politique d'action publique en lien avec les mineurs (lutte contre la fraude documentaire, reconnaissance frauduleuse de paternité, état civil, violences sexuelles et intrafamiliales) (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires)..... 83**
- Recommandation n° 30. Consolider la réponse pénale, notamment en privilégiant les alternatives aux poursuites éducatives (travail non rémunéré, médiation, composition pénale, stage de citoyenneté) par le recrutement de délégués du procureur ou l'habilitation d'associations, ou la saisine de services de la PJJ) (Procureur de la République, direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse)..... 84**
- Recommandation n° 31. Renforcer le tribunal pour enfant, indépendamment des effets de l'élévation des postes de chefs de juridiction à la hors hiérarchie sur l'effectif (cf. recommandation 26) par la création d'un poste supplémentaire de juge des enfants, chargé plus particulièrement de la question des MNA, et d'un poste de greffier, et suivant l'évolution des contentieux, réexaminer les besoins du TPE et les adapter si nécessaire (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires). 88**
- Recommandation n° 32. Eriger impérativement le traitement des contentieux de l'état civil et de la nationalité en priorité en affectant un directeur de greffe qui devra être formé au préalable et devra définir un plan d'apurement des stocks (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires ; chefs de juridiction)..... 89**
- Recommandation n° 33. Accompagner, soutenir et former sur site des personnels pour les contentieux de l'état civil et de la nationalité (Ministère de la justice/Direction des affaires civiles et du sceau). 89**
- Recommandation n° 34. Créer un centre éducatif fermé sur la base du cahier des charges national (Ministère de la justice/ Direction de la protection judiciaire de la jeunesse). 95**

Recommandation n° 35. Renforcer les moyens de la PJJ de Mayotte par : - la création d'une nouvelle unité de milieu ouvert (UEMO) sur Petite Terre ; - l'accroissement de l'accueil de jour en faisant appel au secteur associatif dans le cadre de la justice de proximité ; - l'habilitation d'un service d'investigation éducative pour prendre en charge les mesures d'investigations judiciaires civiles, et par la création d'un poste de responsable des politiques institutionnelles et d'un conseiller technique formation pour consolider la direction territoriale dans ses missions (Ministère de la justice/Direction de la protection judiciaire de la jeunesse). 96

Recommandation n° 36. Poursuivre au plus haut niveau politique le dialogue franco-comorien sur le défi commun que constitue l'endiguement des départs d'Anjouan vers Mayotte et développer les actions de coopération régionale entre l'Union des Comores et le 101^e département (santé, formation, éducation, développement durable, agro-industrie) (Ministère des affaires étrangères et ministère de l'intérieur).102

Recommandation n° 37. Mettre en œuvre un comité franco-comorien de suivi de la LIC avec un centre opérationnel de surveillance et de sauvetage conjoint (Ministère des affaires étrangères et ministère de l'intérieur).102

Recommandation n° 38. Contribuer en termes de financement, d'équipement, de formation et de dialogue opérationnel au renforcement capacitaire des unités des forces de défense et de sécurité comoriennes impliquées dans la lutte contre l'immigration clandestine (Ministère des affaires étrangères).102

Recommandation n° 39. Relancer le processus de ratification par les Comores de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale, signée par la France et l'Union des Comores en février 2014 et initier des actions communes en matière de lutte contre la fraude documentaire (Ministère des affaires étrangères, ministère de la justice).102

Recommandation n° 40. Développer la « coopération santé » entre les Comores et la France pour participer au financement et à la mise en place de nouvelles structures médicales nécessaires aux accouchements et à la prise en charge des nourrissons aux Comores, en priorité à Anjouan. Cette coopération concernera aussi les équipes médicales hospitalières (Ministère des affaires étrangères et ARS Mayotte).104

Recommandation n° 41. Intensifier la communication, prioritairement en langue locale, sur les actions conduites par la France à travers le « plan de développement France Comores » au profit de l'archipel et d'Anjouan en particulier (Ambassade de France).105

Sommaire

SYNTHÈSE	3
PRÉSENTATION DES RECOMMANDATIONS PAR VOLET THÉMATIQUE.....	9
LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR ORDRE D'APPARITION DANS LE RAPPORT.....	15
INTRODUCTION	25
1. UNE SITUATION DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE INQUIÉTANTE.....	27
1.1 Une croissance démographique non maîtrisée	27
1.1.1 Ces dernières années confirment la croissance démographique	27
1.1.2 Les différents scénarios démographiques envisagés par l'INSEE sont préoccupants pour l'avenir.....	28
1.2 L'évaluation de la population à Mayotte est devenue un enjeu dans le débat public	28
1.3 Une pauvreté massive qui touche particulièrement les mineurs	29
2. DES MILLIERS DE JEUNES EN DIFFICULTÉ, DIFFÉRENTS PHÉNOMÈNES OBSERVÉS.....	30
2.1 Les différentes situations des mineurs en danger	32
2.1.1 Les jeunes errants, un phénomène diffus qui s'installe durablement	32
2.1.2 La situation hors norme des MNA à Mayotte	34
2.2 Un haut niveau de délinquance dans lequel les mineurs sont fortement impliqués.....	35
2.2.1 Mayotte souffre d'un niveau de délinquance élevé.....	35
2.2.2 Parmi les personnes mises en cause, la part des mineurs est importante... 	36
2.2.3 La prévention de la délinquance juvénile doit être confortée.....	37
3. LES GRANDES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS POUR LES MINEURS MALGRÉ DES MOYENS FINANCIERS DISPONIBLES	37
3.1 Des financements soutenus et des opérateurs financiers actifs	37
3.1.1 Pour l'avenir, l'Etat et l'Union européenne s'engagent fortement pour le développement du territoire.....	38
3.1.2 L'action de l'AFD sur le territoire	39
3.2 De nombreux obstacles à la mise en œuvre des actions publiques.....	40
3.2.1 Une absence de concertation sur les politiques publiques en direction de la jeunesse	40
3.2.2 Une gestion extrêmement difficile des ressources humaines nécessaires à l'action publique	41
4. LES POLITIQUES SANITAIRES, DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET ÉDUCATIVES FACE À L'AMPLEUR DES BESOINS DES JEUNES	43
4.1 L'écart entre la croissance des besoins des jeunes et le développement de l'offre de santé ne parvient pas à être résorbé	43
4.1.1 L'offre sanitaire, médico-sociale et de prévention progresse mais lentement et insuffisamment	43
4.1.1.1 L'offre de soins essentiellement concentrée sur l'hôpital public et les dispensaires.....	43

4.1.1.2	<i>L'offre de prévention est en grande difficulté devant l'ampleur des besoins</i>	44
4.1.2	À tous les âges, les jeunes de Mayotte sont en moins bonne santé que partout ailleurs en France	45
4.1.2.1	<i>Un accès aux soins très aléatoire et inégalitaire pour les enfants et les jeunes</i>	45
4.1.2.2	<i>Des indicateurs de santé médiocres, voire très dégradés pour les jeunes nés à l'étranger</i>	45
4.1.2.3	<i>La santé des jeunes femmes, un enjeu social majeur</i>	46
4.1.3	Des points de vigilance et d'alerte à prendre en considération	47
4.1.3.1	<i>Les aléas de la santé des mineurs et jeunes migrants</i>	47
A.	<i>Les parcours migratoires sont inégalement pris en compte</i>	47
B.	<i>Les femmes sont particulièrement vulnérables</i>	48
C.	<i>Les jeunes porteurs de handicap, un début de prise en charge</i>	48
4.1.3.2	<i>Une précarité alimentaire massive des jeunes</i>	49
4.1.3.3	<i>La santé psychique, une offre extrêmement limitée au regard des besoins des mineurs</i>	49
4.2	Une politique publique de prévention et de protection de l'enfance insuffisamment mise en œuvre de façon partagée localement par l'ensemble des acteurs	50
4.2.1	Une politique publique en difficulté pour répondre à l'acuité et à l'ampleur des besoins	51
4.2.1.1	<i>Des besoins hors normes et mal identifiés</i>	51
A.	<i>Une absence d'outil partagé de connaissance</i>	51
B.	<i>Des besoins hors normes tant par leur intensité que par leur ampleur</i>	52
4.2.1.2	<i>Une politique publique locale qui reste à consolider en partenariat avec l'Etat</i>	52
4.2.1.3	<i>Une organisation récente de la mission départementale de protection de l'enfance</i>	53
A.	<i>Une démarche de structuration engagée très difficilement les premières années</i>	53
B.	<i>Des services qui fonctionnent, d'autres en construction</i>	53
4.2.2	Une politique de protection de l'enfance qui se met en place	54
4.2.2.1	<i>L'augmentation significative de la capacité d'accueil et de prises en charge</i>	54
4.2.2.2	<i>Une diversification des modalités d'accueil</i>	55
4.2.2.3	<i>Un premier socle encore insuffisant</i>	55
4.3	Les difficultés pour scolariser tous les mineurs et leur offrir une formation adaptée	57
4.3.1	Le premier degré : des difficultés d'entrée dans la scolarisation	57
4.3.1.1	<i>Un manque important de salles de classe</i>	58
4.3.1.2	<i>Des conditions de scolarisation parfois en mode dégradé afin de scolariser le plus grand nombre possible d'enfants</i>	59
4.3.1.3	<i>Une entrée difficile dans les apprentissages</i>	60
4.3.1.4	<i>Des moyens mis en œuvre pour fournir une alimentation pendant le temps scolaire encore insuffisants</i>	61
4.3.1.5	<i>Des accueils collectifs de mineurs insuffisants</i>	62
4.3.2	Le second degré : les difficultés pour offrir une formation adaptée à chaque jeune	63
4.3.2.1	<i>Les violences aux abords des établissements et dans les établissements s'accroissent</i>	63

4.3.2.2	<i>Le décrochage des jeunes est avant tout dû à l'insuffisance des capacités d'accueil.....</i>	64
4.3.2.3	<i>Grâce aux efforts du rectorat, les constructions scolaires dans le second degré se déploient de façon satisfaisante</i>	64
4.3.3	<i>L'enseignement supérieur : un manque de perspectives pour les jeunes....</i>	65
5.	LES POLITIQUES RÉGALIENNES EN DIFFICULTÉ ET SOUVENT MISES EN ÉCHEC	67
5.1	Une politique migratoire en difficulté qui contraint l'Etat à délivrer des titres de séjour à de nombreux étrangers en situation irrégulière	67
5.1.1	<i>La lutte contre l'immigration irrégulière ne parvient pas à empêcher l'entrée et l'installation de très nombreux clandestins à Mayotte</i>	67
5.1.2	<i>Plusieurs facteurs, dont la lutte contre l'immigration clandestine, contribuent à l'accroissement du nombre de mineurs à Mayotte.....</i>	69
5.1.3	<i>La majorité des titres de séjour délivrés sont justifiés par la nationalité française des enfants mineurs nés à Mayotte.....</i>	71
5.1.3.1	<i>La quasi-totalité des titres de séjour délivrés à Mayotte le sont à titre de régularisation.....</i>	71
5.1.3.2	<i>Un nombre croissant de mineurs acquièrent la nationalité française à Mayotte</i>	72
A.	<i>L'acquisition de la nationalité française auprès de la préfecture</i>	73
B.	<i>L'acquisition de la nationalité française auprès des juridictions.....</i>	73
a)	<i>L'acquisition de la nationalité française à raison d'une adoption, d'un placement auprès de l'aide sociale à l'enfance, d'une formation agréée (article 21-12 du CC).....</i>	73
b)	<i>L'acquisition de la nationalité française par le droit du sol à la majorité ou à partir de 13 ans (articles 21-7 et 21-11 du CC).</i>	73
c)	<i>L'attribution de la nationalité française par le double droit du sol (article 19-3 du CC)</i>	74
d)	<i>L'attribution de la nationalité française par la reconnaissance de paternité (article 316 du CC)</i>	75
5.2	Un accès au droit réduit	76
5.3	La justice des mineurs sous tension.....	77
5.3.1	<i>L'institution judiciaire en charge d'enjeux essentiels pour le territoire et confrontée à de fortes attentes de la population.....</i>	77
5.3.2	<i>Les réponses actuelles insuffisantes d'un TJ structurellement faible et conjoncturellement affaibli.....</i>	78
5.3.2.1	<i>Une période difficile pour la juridiction aux causes à la fois structurelles et conjoncturelles</i>	78
5.3.2.2	<i>Les services concernés par le contentieux des mineurs répondent difficilement aux besoins</i>	80
A.	<i>Un parquet accaparé par la gestion de l'urgence et difficilement mobilisable sur tous les enjeux du territoire.....</i>	80
a)	<i>De multiples charges à assumer sous le couvert de l'urgence notamment s'agissant du traitement de la délinquance des mineurs.....</i>	80
b)	<i>Des axes cruciaux de politique d'action publique à conforter.....</i>	82
B.	<i>Une société civile locale peu mobilisable</i>	84
C.	<i>Un tribunal pour enfant dont les charges réelles sont sous-évaluées</i>	85
a)	<i>Un nombre de saisines en assistance éducative peu en phase avec la situation de la jeunesse, révélateur de difficultés des autres services</i>	85
b)	<i>Un tribunal pour enfants qui lui-même est peu adapté aux besoins réels....</i>	86
c)	<i>Des résultats difficilement mesurables en l'état et des axes d'amélioration possibles.....</i>	86
d)	<i>Les MNA, un public difficile à identifier pour le TPE et un suivi peu</i>	

différencié	87
D. Les services de l'état civil et de la nationalité souvent en difficulté	88
5.4 Des services de la PJJ qui doivent mieux adapter leur action	90
5.4.1 Un contexte d'intervention atypique pour la PJJ	90
5.4.1.1 Des spécificités tenant à la population de jeunes.....	90
5.4.1.2 Des modalités de travail différentes	91
5.4.2 Une activité et des moyens en hausse mais une réalité des besoins sous-évalués.....	92
5.4.3 Des insuffisances à combler.....	93
5.4.3.1 Un maillage territorial incomplet.....	93
5.4.3.2 Une offre de prise en charge insuffisamment adaptée aux besoins.....	94
A. En milieu ouvert.....	94
Plusieurs raisons militent pour un renforcement du milieu ouvert.....	94
B. Une offre de placement en alternative à l'incarcération à développer	95
C. Un encadrement de la direction territoriale à consolider	95
5.5 Le quartier Mineurs du centre pénitentiaire de Majicavo particulièrement sollicité	96
6. UN PARTENARIAT AVEC LES COMORES EN DEVENIR	98
6.1 Le contexte comorien	98
6.2 Les Comoriens s'engagent, avec l'aide de la France, pour des raisons de sécurité et d'intérêt nationaux, dans la maîtrise de leur espace maritime mais des progrès sont à réaliser dans la coopération pénale et la lutte contre la fraude documentaire.....	100
6.3 Le Plan de développement France-Comores devrait contribuer à la réduction des vulnérabilités sociales et économiques sur les trois îles, notamment à Anjouan.....	103
6.4 Le projet de retour volontaire des MNA auprès de leur famille et d'autres mesures en perspective en faveur de la protection de l'enfance aux Comores..	105
6.4.1 Le phénomène de l'isolement des mineurs comoriens.....	105
6.4.2 Un projet de réunification familiale en construction à partir de Mayotte avec des associations aux Comores qui commencent à œuvrer dans le champ de la protection de l'enfance.....	106

Introduction

Par lettre du 31 mai 2021, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, le ministre de l'économie, des finances et de la relance, le ministre de l'intérieur, le ministre des outre-mer, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre des solidarités et de la santé et le secrétaire d'Etat chargé de l'enfance et des familles ont missionné l'IGAE, l'IGESR, l'IGF l'IGA, l'IGJ, et l'IGAS sur « l'évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte » (cf. **annexe 1**).

Devenue le 101^e département français en 2011, Mayotte est régie par l'article 73 de la constitution, exerçant, sauf dérogation prévue par les textes, les compétences normalement dévolues à un département et à une région. Il s'agit de l'aboutissement d'un processus politique visant à ancrer plus fermement Mayotte dans la République française. Ainsi, le transfert de compétences au Département reste très récent et encore inachevé. Concernant le système éducatif, Mayotte n'est une académie de plein exercice que depuis le 1^{er} janvier 2020.

A la suite de faits de violence d'une extrême gravité survenus début 2021, les élus de Mayotte ont saisi le Premier ministre pour dénoncer la montée de la délinquance, qu'ils expliquent en très grande partie par l'immigration clandestine, et pour réclamer la mise en œuvre de mesures d'urgence concernant la réponse judiciaire (création d'une cour d'appel, d'un CEF, d'un palais de justice), la création d'infrastructures innovantes pour répondre à la problématique des mineurs non accompagnés, la résorption de l'habitat insalubre et illégal et la mise en place d'une véritable coopération avec les Comores sur les questions de justice, de santé, d'éducation et d'économie afin de garantir le retour des immigrés illégaux dans leur pays d'origine.

Dans ce contexte, une mission inter-inspections a été décidée à la suite de plusieurs réunions interministérielles afin d'élargir l'analyse et les recommandations à l'ensemble des problématiques de la jeunesse que rencontre Mayotte.

En outre, le 31 mars 2021, à l'occasion du dixième anniversaire de la départementalisation, le ministre des Outre-mer a annoncé la préparation d'un projet de loi relatif au développement du territoire et à l'amélioration de la vie quotidienne à Mayotte qui sera présenté en conseil des ministres en janvier 2022.

La Mission a lancé ses travaux le 5 juillet 2021 avec pour principaux objectifs :

- objectiver et analyser les différents phénomènes des « jeunes en errance », des mineurs non accompagnés, des mineurs en danger ;
- proposer des préconisations autour de trois volets :
 - un volet sanitaire, social et éducatif qui s'appuie sur les parcours des enfants avec une réflexion spécifique sur la mise à l'abri des mineurs et l'amélioration de leur prise en charge, en s'interrogeant sur le rôle de l'Etat, des collectivités territoriales -le conseil départemental étant compétent en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE) - et sur celui des acteurs associatifs très actifs à Mayotte.

- un volet judiciaire avec une analyse tant de la situation que des moyens de l'Etat pour y répondre (juridictions, notamment justice des mineurs, établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse et du secteur associatif habilité, centre pénitentiaire). L'opportunité de créer un centre éducatif fermé (CEF) demandé par les élus et une partie de la population est examinée dans ce cadre ;

- un volet diplomatique avec les Comores : la Mission a étudié les possibilités d'un renforcement de la coopération dans plusieurs domaines et notamment la mise en place d'un schéma de procédure de retour des mineurs dans leurs familles aux Comores.

Elle a procédé à une analyse des modalités à mettre en œuvre avec les autorités comoriennes pour réintégrer les mineurs non accompagnés vivant à Mayotte dans leurs familles en assurant un accompagnement/suivi socio-éducatif.

La Mission a mené ses travaux en exploitant une documentation déjà abondante sur la situation de Mayotte qu'il s'agisse de rapports d'inspections générales ou de la Cour des comptes (cf. **annexe 3**). Elle a également sollicité les différentes administrations afin d'obtenir des éléments statistiques qu'il a été, à chaque fois, nécessaire de produire pour la Mission ; la collectivité de Mayotte n'étant pas encore intégré dans tous les logiciels et tableaux de bord nationaux.

La Mission a rencontré l'ensemble des acteurs concernés tant au niveau central que sur place (**cf. annexe 2**). Elle a effectué deux déplacements :

- un déplacement à Mayotte du 20 au 30 septembre 2021 durant lequel la Mission a été reçue par les acteurs institutionnels (Etat, institution judiciaire, conseil départemental, mairies, associations...) pour des échanges avec les responsables et les agents des services. Elle a ainsi pu étudier les modalités opérationnelles de mise en œuvre effective des compétences des services de l'État, des collectivités territoriales et autres structures investies d'une mission de service public dans la prise en charge des mineurs repérés comme non ou « insuffisamment » accompagnés. La Mission a notamment passé quatre journées avec les acteurs de la protection de l'enfance (service du Département et associations habilitées).

- un déplacement aux Comores du 1^{er} au 5 novembre durant lequel la Mission a été reçue à l'ambassade de France à Moroni et à son antenne consulaire d'Anjouan, ainsi que par des représentants du gouvernement comorien et des acteurs de terrain. Elle a ainsi pu rencontrer les principaux acteurs comoriens et français afin d'évaluer les projets en cours permettant de développer la coopération régionale et en particulier les actions de réunification familiale pour des jeunes mineurs de retour de Mayotte.

Le présent rapport, après avoir présenté le contexte local (1) explique les difficultés d'analyse des situations observées et des besoins des mineurs, majoritaires sur le territoire (2) mais aussi les obstacles à la mise en œuvre des projets les concernant (3) avant de dresser un état des lieux des différentes politiques publiques concourant à la prise en charge des mineurs à Mayotte (4 et 5) ainsi que du partenariat avec les Comores (6).

1. UNE SITUATION DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE INQUIÉTANTE

L'ensemble des éléments de ce chapitre sont développés et précisés en **annexe 4**.

1.1 Une croissance démographique non maîtrisée

1.1.1 Ces dernières années confirment la croissance démographique

Mayotte a connu une croissance démographique particulièrement forte et non maîtrisée. La population a quadruplé en trente-cinq ans, passant de 67 200 en 1985 à 279 0000 habitants en 2020 selon l'INSEE¹.

Avec une superficie de 374 km², le territoire mahorais est l'un des plus petits départements français. Il représente moins d'un vingtième de la Corse. La densité y est élevée : 746 habitants par km² en 2020, soit plus de six fois celle de la France métropolitaine. Le bâti est en grande partie constitué d'habitations individuelles précaires et, en raison du relief très accidenté de l'île, d'origine volcanique, seule une partie du territoire de Mayotte est occupée. De nombreux espaces de l'île sont donc surpeuplés.

Le solde naturel est le principal moteur de cette croissance importante. Mayotte se caractérise en effet par une fécondité exceptionnelle pour la France. L'indice de fécondité y est en effet très élevé avec, en 2017, 5 enfants par femme en moyenne (6 enfants pour les femmes nées à l'étranger et 3,5 pour les femmes nées à Mayotte). Avec près de 10 000 naissances par an, le centre hospitalier de Mayotte est la plus grande maternité de France.

Cette croissance s'accompagne naturellement d'un nombre très important de mineurs dans la population. Mayotte est le département le plus jeune de France. L'exceptionnelle jeunesse de la population de l'île (54 % des habitants ont moins de 20 ans, versus 24% en France métropolitaine ; 30% ont moins de 10 ans ; 4% de la population a de plus de 60 ans, versus 25% en France métropolitaine) représente aussi bien un potentiel pour le territoire, en terme de dynamisme, qu'un défi majeur pour les pouvoirs publics dans la mise en œuvre des actions publiques qui concernent spécifiquement les mineurs (santé, école, emploi des jeunes, justice pour enfants, etc..).

Près de la moitié des habitants est de nationalité étrangère. Entre 2007 et 2012, le nombre d'habitants de nationalité étrangère a progressé à un rythme proche de celui des habitants de nationalité française (+12 % versus +15%). En revanche, entre 2012 et 2017, le nombre d'habitants de nationalité étrangère a considérablement progressé (+38 177 habitants), tandis que le nombre d'habitants de nationalité française était quasi-stable.

En dix ans, la part d'étrangers dans la population mahoraise est donc passée de près de 40 % en 2007 à 48 % en 2017. Environ un tiers sont natifs de Mayotte et deux tiers ont immigré, généralement en provenance des Comores. Ainsi, en 2017, plus d'un habitant de l'île sur trois était un immigré (35 %). Par rapport à 2012, près de 32 000 immigrés supplémentaires habitent sur l'île, soit une augmentation de 56%.

¹ Sauf indication contraire, l'ensemble des données chiffrées de la partie 1 provient de l'INSEE.

1.1.2 Les différents scénarios démographiques envisagés par l'INSEE sont préoccupants pour l'avenir

Cette croissance démographique, non maîtrisée, étroitement liée à la question migratoire, pèse lourdement sur les perspectives de développement du territoire

Entre les deux derniers recensements exhaustifs de l'INSEE (2012 et 2017), la population a augmenté de 3,3 % par an. Pour l'avenir, l'INSEE envisage trois scénarios :

- l'hypothèse d'un maintien à un même niveau des flux migratoires observés de 2012 à 2017 : Mayotte compterait alors 760 000 habitants à horizon 2050, avec 28 000 naissances par an, soit trois fois plus qu'en 2017. Cette hypothèse conduirait à une situation extrêmement difficile, une densité de l'ordre de 2 000 habitants par km², avec toutes les conséquences que cela peut représenter en terme de besoins pour la population (eau, électricité, habitat, routes, écoles, hôpitaux, etc.) ;
- l'hypothèse d'un « solde migratoire nul » : la population atteindrait 530 000 habitants en 2050 ;
- l'hypothèse d'un « déficit migratoire » : la population attendrait tout de même 440 000 habitants en 2050 (soit 70 % de plus qu'en 2017).

Ces différents scénarios de l'Insee pour 2050 laissent donc présager une situation potentiellement explosive et, dans tous les cas, d'une pression considérable sur les différents services publics déjà saturés (santé, école,.) comme sur l'habitat et l'environnement.

1.2 L'évaluation de la population à Mayotte est devenue un enjeu dans le débat public

Comme déjà indiqué, selon l'INSEE, la population de Mayotte est de 279 000 habitants en 2020. Les deux derniers recensements exhaustifs de l'Institut ont été conduits en 2012 et 2017. Depuis, le recensement est devenu annuel. Chaque année, un recensement partiel concerne un cinquième des communes de moins de 10 000 habitants et un cinquième des logements de toutes les villes de plus de 10 000 habitants. Avec cette nouvelle méthode, les résultats complets de la campagne de recensement ne seront pas connus avant fin 2025. En attendant cette date, les données de l'INSEE postérieures à 2017 sont réalisées à partir d'estimations des soldes naturel et migratoire.

Selon les responsables de l'INSEE rencontrés par la mission, les données sont robustes et les agents recenseurs, recrutés par les communes, se rendent dans la totalité des logements, des établissements d'hébergement et auprès de la totalité des personnes sans abri.

Ces chiffres sur l'estimation globale du nombre d'habitants à Mayotte sont cependant parfois contestés par la population, mais aussi par certains élus, certaines associations rencontrées par la Mission, et même certaines administrations publiques. Le nombre d'habitants avoisinerait déjà, selon ces derniers, les 400 000. La sous-estimation des chiffres du recensement serait due à la difficulté pour les agents recenseurs de se rendre dans certains quartiers d'habitats précaires particulièrement difficiles, à la crainte de certaines personnes en situation irrégulière de se faire recenser ainsi qu'à l'itinérance de certaines familles au sein du territoire (en raison notamment de la destruction illégale de leur habitat par la population ou légale par les forces de l'ordre dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne).

Les flux migratoires illégaux sont, par nature, difficiles à mesurer, d'autant plus que certaines personnes en situation irrégulière font des allers retours fréquents entre Mayotte et les Comores. Les estimations entre deux recensements manqueraient donc de fiabilité.

Il faut souligner que pour consolider ses recensements, l'INSEE réalise, outre ses enquêtes approfondies de terrain, une enquête cartographique exhaustive du territoire de l'île. Les données fournies par l'INSEE apparaissent donc en l'état comme les seules données assez robustes pour pouvoir être utilisées².

1.3 Une pauvreté massive qui touche particulièrement les mineurs

La situation sociale de nombreux habitants se caractérise par une forte précarité.

Mayotte est aujourd'hui le département le plus pauvre de France : près de huit habitants sur dix vivent sous le seuil de pauvreté national. Le niveau de vie médian à Mayotte est près de sept fois plus bas qu'en France métropolitaine (260 € par mois).

En 2019, un actif sur trois était au chômage, près de quatre fois plus qu'en France métropolitaine et 51 % des personnes âgées de 15 ans à 64 ans étaient enregistrées comme inactives (29 % en France hors Mayotte). Les jeunes sont plus fortement touchés par le chômage que l'ensemble de la population. Près d'un jeune sur deux âgé de 15 à 29 ans est au chômage (45 %).

L'espérance de vie à la naissance s'établit en 2019 à 75 ans, soit huit ans de moins qu'en métropole. Il faut souligner, notamment, le taux de mortalité infantile qui est élevé par rapport à la moyenne française : en 2019, sur 1000 enfants nés vivants, 8,5 n'atteignent pas l'âge d'un an, soit un taux bien plus élevé qu'en métropole (3,6 pour mille). Il est de 58,3 pour mille aux Comores en 2018, ce qui est une des explications possibles du nombre de femmes comoriennes qui viennent accoucher à Mayotte.

En raison de la pauvreté, l'insécurité alimentaire est massive et concerne aussi les enfants.

Le « mal-logement » est également une problématique centrale à Mayotte. Selon l'INSEE, quatre logements sur dix à Mayotte sont en tôle, dans ce qui s'apparente à des « bidonvilles ». Les étrangers sont 65 % à vivre dans une maison en tôle (contre 25 % pour les français vivant à Mayotte). Les conditions de vie dans ces logements précaires sont particulièrement difficiles. Moins d'un logement en tôle sur deux (44 %) dispose d'un accès à l'eau courante (contre 88% pour les logements en dur), et seuls 5 % ont un confort sanitaire de base (contre 63 % pour les logements en dur).

Enfin le territoire de Mayotte se caractérise par des retards préoccupants en matière d'infrastructures de base pour la population, retards handicapants pour le développement économique et touristique de l'île (réseau routier saturé, absence de transports collectifs, piste d'aéroport qui ne peut pas accueillir les gros porteurs, gestion des déchets et assainissement lacunaires).

² Cf. rapport d'information N°214 du 27 octobre 2021 du Sénat sur la sécurité à Mayotte.

2. DES MILLIERS DE JEUNES EN DIFFICULTÉ, DIFFÉRENTS PHÉNOMÈNES OBSERVÉS

Quelques éléments sur la place de l'enfant dans la société traditionnelle

La société traditionnelle est de culture musulmane et africaine. Les langues traditionnelles, encore très utilisées aujourd'hui sont le shimaoré et le kibushi, le français étant la langue de scolarisation et administrative. La place de l'enfant dans cette société peut donner un éclairage sur différents phénomènes liés à la jeunesse, qu'il s'agisse de ses comportements mais également des réponses que les adultes leur apportent. Cette place est issue de la société traditionnelle qui perdure très largement aux Comores et qui, à Mayotte, se confronte à de nouveaux modes de vie.

La société mahoraise traditionnelle est polygame, matrilocale et matrilineaire³. La femme est responsable de la gestion domestique et de l'éducation des enfants. Le statut civil de droit local⁴, qui demeure applicable pour les personnes de nationalité française qui ont choisi de le conserver - il est possible de le transmettre à ses descendants, sous certaines conditions - , emporte des conséquences en termes d'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités⁵.

Dans la société traditionnelle, l'enfant est inséré dans la famille au sens large et le village. La prise en charge des enfants s'inscrit dans un cercle collectif où il est fréquent qu'un enfant soit élevé par un membre de sa famille au sens large et qu'il reconnaisse cette personne comme son adulte référent sans qu'il s'agisse de la mère ou du père biologique. Quand l'enfant est éloigné de sa famille, de son village d'origine, ces paramètres sont à prendre en compte.

³ Extrait de « L'introduction à Mayotte du système patronymique », J.F. HORY (2003) : « De son peuplement originel, Mayotte a conservé deux caractéristiques essentielles et structurantes plausiblement apportées par les populations africaines : la matrilocalité et la matrilinearité souvent hâtivement regroupées en une description sommaire du « matriarcat mahorais » qui ne rend pas compte de la complexité de l'organisation sociale. Cette organisation est matrilocale en ce que chaque individu naît et habite chez sa mère (ou chez sa tante, ou chez sa grand-mère mais dans la ligne maternelle) et qu'il est donc défini par son village d'origine, c'est-à-dire par celui de sa mère. C'est là qu'il a son statut social de natif (munyeji) et tous les droits politiques, sociaux et religieux qui lui sont attachés. C'est là aussi qu'il trouve avec ses « conscrits » (wana wa hirimu) les liens de solidarité — devoirs et droits — liés au groupe d'âge (shikao), extrêmement important dans l'organisation sociale mahoraise. La matrilinearité se manifeste en ce que l'individu est identifié par son appartenance à un matriclan mais aussi en ce que beaucoup de ses droits (droit à une maison, par exemple, propriété quasi exclusive des femmes, droit d'habiter ou de construire dans un vaste enclos familial où cohabitent les femmes de la famille au sens large, droit d'utiliser sans les aliéner certains terrains qui ne se transmettent que « par le ventre », c'est-à-dire de façon matrilineaire) sont liés à son appartenance à ce lignage féminin. A l'âge adulte, les hommes entrent donc, par le mariage et par l'alliance plus large, avec un matrilignage différent du leur, dans une organisation nouvelle où ils acquièrent un statut inférieur à celui qu'ils possédaient dans leur village d'origine. On dit qu'ils sont, au village de leur épouse, wadjeni, au singulier mudjeni, litt. « invité », en réalité sociale, étranger. »

⁴ Le statut de droit civil local applicable à Mayotte, Un fantôme de statut personnel coutumier, Elsa Rasler, Cairn.info pour Dalloz.

⁵ Article 1 de l'ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître.

Dès lors, le recours à des dispositifs institutionnels et extra-communautaires pour l'éducation des enfants peut être vécu comme un échec par les adultes. Cela ne facilite pas le repérage des mineurs en difficulté et peut retarder les actions de prévention. L'augmentation de la précarité des familles affecte les mécanismes traditionnels de solidarité. Des familles refusent de plus en plus fréquemment de prendre en charge des enfants qui ne sont pas les leurs, par manque de moyens et parfois aussi par crainte de problèmes avec les services de l'Etat.

Traditionnellement, l'adolescence se vit différemment selon que l'on est une fille ou un garçon. La virginité pour les filles est de mise jusqu'au mariage et on ne parle pas, dans l'environnement familial, de sexualité. La grossesse hors mariage est vécue comme une honte pour la famille. Traditionnellement, le garçon pré-pubère s'éloigne de la maison maternelle en habitant un banga⁶ situé à proximité directe de la maison maternelle. L'acquisition d'un statut social se fait par le mariage religieux qui permet à la jeune épouse de pouvoir devenir mère. L'indépendance, l'émancipation de l'enfant ne répondent pas à un critère d'âge comme la majorité légale à 18 ans, mais vont de pair avec l'exercice de responsabilités familiales (mariage, enfants).

Concernant la perception de la parentalité, l'agence régionale de santé, dans son dossier thématique⁷ de novembre 2020, indique que « La solidarité intergénérationnelle représente la principale motivation à avoir « beaucoup d'enfants », aussi bien pour les natifs de l'étranger que ceux de Mayotte. » En effet, l'avantage le plus souvent cité par les personnes interrogées demeure le soutien dans la vieillesse (59 %), suivent ensuite l'aide dans le travail (40 %) et la solidarité des grandes familles (39 %). L'épanouissement affectif n'est cité que par 1 % des personnes interrogées.

A Mayotte, en moins d'une génération, la société a beaucoup évolué sous l'influence de nouveaux modes de vie et du rôle croissant de l'école de la République.

Cette transformation peut mener à des conflits de valeurs. Ainsi, pour Thierry Malbert⁸, « Ces nouveaux principes expliquent aux parents les nouvelles formes de protection de l'enfant. Sur ce point dans l'histoire du changement social à Mayotte, la population et les médias ont fait référence aux « enfants du juge ». Les familles mahoraises ont vécu l'application des nouvelles lois sur la protection comme une interdiction de corriger et de réprimander leurs enfants. Il est important de noter dans ce cas les différences culturelles dans l'appréciation de la notion de correction et de maltraitance. Les questionnements sont importants car plusieurs familles sont dépassées par la situation et pensent qu'ils ne peuvent plus rien faire pour leurs enfants. Les incompréhensions face aux divergences de point de vue au niveau de la liberté des parents dans le champ de l'exercice de l'éducation familiale sont si importantes que certains parents, complètement désabusés, se sentent dépossédés de leurs droits (autorité). »

⁶ Case en torchis construite par lui et destinée à sa nouvelle vie d'adolescent

⁷ Enquête Migrations-Famille-Vieillesse : perception de la parentalité et contraception

⁸ Malbert, T. (2018). Familles et écoles à Mayotte : entre tradition musulmane et rapport à la laïcité. *Revue internationale de communication et de socialisation*, 5(2), 53-64.

2.1 Les différentes situations des mineurs en danger

Les différentes situations de danger à Mayotte, aggravées par la précarité, mettent à jour des risques que les institutions peinent à détecter et prévenir. Les violences sexuelles sur mineur, les violences entre bandes sont autant de défis à relever pour les acteurs de la protection de l'enfance.

Au 22 octobre 2021, 1 857 mineurs et jeunes majeurs sont pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du conseil départemental dans un cadre administratif ou judiciaire. Compte tenu de l'acuité des difficultés rencontrées par les enfants à Mayotte, et malgré une augmentation significative du nombre de prises en charge depuis les cinq dernières années⁹, les dispositifs de protection de l'enfance peinent à apporter une réponse adaptée et durable aux situations de danger.

2.1.1 Les jeunes errants, un phénomène diffus qui s'installe durablement

Plusieurs milliers de jeunes, selon les interlocuteurs rencontrés par la Mission, seraient en errance à Mayotte. Il est difficile de chiffrer et même de définir précisément ce phénomène complexe aux causes multiples.

La Mission a observé des formes de désocialisation liées à une exclusion familiale¹⁰, sociale voire administrative d'une partie de la jeunesse qui se retrouve à « errer », faute de repères, de liens familiaux solides et durables et d'habitat stable. De nombreux enfants et adolescents, en groupes ou isolés, se trouvent, au fil de la journée, sur la voie publique sans surveillance d'un adulte reconnu à proximité. Ces enfants ont pour point commun une absence de prise en charge - temporaire ou définitive - qui interroge la volonté et la capacité des adultes et des institutions à les protéger et à leur donner la possibilité d'exercer leurs droits définis par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant¹¹ (CIDE).

Ailleurs en France, pour la plupart des enfants, la journée se partage entre la maison et l'école, les temps extra et périscolaires servent de relais à la famille et proposent des activités au plus grand nombre. A Mayotte, il n'existe que très peu de modes organisés de garde pour les enfants et d'activités pour les jeunes : absence de salles de sport de quartier, de salles de loisirs, de parcs et d'aires de jeux. Si une partie des enfants fréquentent les *shionis*¹² (écoles coraniques traditionnelles) ; les adolescents se retrouvent très majoritairement dans l'espace public (rues, plages).

⁹ Source direction de la protection de l'enfance à la demande de la Mission : 865 au 01/01/2017 et 1277 au 01/01/2019.

¹⁰ Il n'y a pas de lien direct entre « errance » et situation d'isolement des enfants, des enfants dits « errants » ayant leurs parents présents à Mayotte.

¹¹ La Convention comporte 54 articles, énonçant que chaque enfant a :

- le droit d'avoir un nom, une nationalité, une identité.
- le droit d'être soigné, protégé des maladies, d'avoir une alimentation suffisante et équilibrée.
- le droit d'aller à l'école.
- le droit d'être protégé de la violence, de la maltraitance et de toute forme d'abus et d'exploitation.
- le droit d'être protégé contre toutes les formes de discrimination.
- le droit de ne pas faire la guerre, ni la subir.
- le droit d'avoir un refuge, d'être secouru, et d'avoir des conditions de vie décentes.
- le droit de jouer et d'avoir des loisirs.
- le droit à la liberté d'information, d'expression et de participation.
- le droit d'avoir une famille, d'être entouré et aimé.

¹² Fréquentée chaque jour de 4 ans jusqu'à l'adolescence, les enfants y passent des heures avec le *fundi* (maître coranique traditionnel) à apprendre la récitation du Coran ainsi que les us et coutumes traditionnels.

Par ailleurs, les capacités d'accueil de l'école ne permettent pas, à ce jour, d'accueillir tous les enfants et jeunes de 3 à 16 ans ; de nombreux enfants ne sont pas scolarisés ou selon des modalités dégradées dans le premier degré (quelques heures par semaine, système de rotations...). Selon les chiffres donnés par la Mission locale, 12 500 jeunes ne seraient ni en emploi, ni dans un cursus d'étude, ni en formation. Cette donnée met en lumière les difficultés et en particulier celle de la mise en œuvre de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans.

Concernant la vie à la maison en famille, la précarité, l'exiguïté et le manque de confort de nombreuses habitations mais également les modes de vie traditionnels poussent les jeunes garçons à l'extérieur. C'est dans ce contexte qu'ils peuvent se retrouver en errance dans les rues ou dans la nature. Les filles demeurent encore peu concernées par ces phénomènes d'errance même si certains groupes de jeunes filles - MNA et jeunes majeures - commencent à se constituer.

Ce risque de désocialisation, mal connu et mal défini, concerne plusieurs milliers de jeunes. On peut relever deux facteurs qui favorisent cette désocialisation : la non scolarisation et l'absence d'un lien d'autorité familiale.

Le premier facteur est l'absence de scolarisation. De l'âge de trois ans (début de la scolarisation) à l'âge de 18 ans (fin de période d'obligation de formation), selon les chiffres de l'éducation nationale recoupés avec ceux de l'INSEE, 15 462 mineurs ne seraient pas scolarisés en 2020, dont 6 184 ont entre 11 et 18 ans et 4 548 ont entre 15 et 18 ans¹³. La Mission locale, quant à elle, évoque le chiffre d'environ 12 500 jeunes (de 16 à 18 ans révolus) sans emploi ni formation. La non scolarisation entre 11 et 18 ans est particulièrement problématique, en terme de risque de délinquance, surtout pour les adolescents entre 15 et 18 ans.

Deuxième phénomène important, les enfants sans adulte référent *de jure* ou de fait qui sont nombreux à Mayotte. Selon l'INSEE¹⁴, « environ 5 400 enfants mineurs vivent dans un logement, mais sans leurs parents. Autant de filles que de garçons sont concernés. La moitié d'entre eux ne sont pas inscrits dans un établissement scolaire alors que 61 % ont entre 6 et 16 ans ». La dernière évaluation faite par l'Observatoire des mineurs isolés (OMI) en 2018 estime le nombre de mineurs non accompagnés à 4 446 dont 311 sans aucun référent adulte et 756 avec un adulte non apparenté c'est-à-dire qui n'est pas un adulte de sa famille élargie. Ces situations, souvent mouvantes, peuvent se cumuler, et devenir source de dangers. Non scolarisés et sans adulte référent, les jeunes risquent de basculer dans l'errance.

Cette approche permet d'estimer une fourchette de jeunes concernés par le phénomène d'errance, c'est-à-dire désocialisés ou en voie de désocialisation. Si on s'intéresse à la tranche d'âge des adolescents qui présente le plus de risque de désocialisation, 2 100 adolescents de plus de 16 ans vivent sans leur parent et 4548 adolescents de plus de 15 ans ne sont pas scolarisés. Dans l'hypothèse, peu probable, qu'aucun jeune n'appartiendrait à ces deux ensembles à la fois, les mineurs en risque de désocialisation majeur seraient donc environ 6 650. Cette estimation haute représenterait plus de 5 % de l'ensemble de la population mineure¹⁵ de l'île.

¹³ Il faut toutefois utiliser ces données avec prudence compte tenu de la volatilité de la population.

¹⁴ INSEE Flash Mayotte n°100 de janvier 2020.

¹⁵ Estimée à 128 920 mineurs par l'INSEE pour 2020.

Ces milliers d'enfants sont d'abord en danger, ce qui signifie que l'action publique doit être définie dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Ils risquent aussi d'entrer en conflit avec les règles de vie en société. Dans l'état actuel des projections démographiques et en l'absence de mesures fortes, ce nombre d'enfants en danger risque de croître dans les années à venir.

2.1.2 La situation hors norme des MNA à Mayotte

S'il n'existe pas de définition législative ou réglementaire du MNA, la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a rappelé la notion de « mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille ».

La circulaire du 19 avril 2017 relative à la protection judiciaire de l'enfance précise qu'un mineur est considéré comme isolé « lorsqu'aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne le prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de se voir durablement confier l'enfant, notamment en saisissant le juge compétent ».

Les MNA sont considérés comme des mineurs en danger au titre de l'article 375 du Code Civil et relèvent du champ de la protection de l'enfance¹⁶, c'est-à-dire qu'ils ont vocation¹⁷ à être confiés aux conseils départementaux au titre de leur compétence en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE).

A Mayotte, cette définition est également celle qui est retenue par les acteurs institutionnels, même si la notion d'isolement fait l'objet de réflexions et d'interprétations pour tenir compte des contextes social et géographique de Mayotte et pour permettre au Conseil départemental d'aider en priorité les mineurs qui en ont le plus besoin¹⁸.

En effet, si on retient la stricte définition rappelée supra, presque 4 500 MNA¹⁹ se trouvaient sur le territoire de Mayotte en 2016 (**cf. annexe 5**). De l'avis de tous les acteurs locaux, ce chiffre n'a pu que croître ces dernières années en raison des modalités des opérations de lutte contre l'immigration irrégulière qui alimentent mécaniquement des situations d'isolement des mineurs. Selon des interlocuteurs de la Mission, peu de parents déclareraient aux services de police, avoir des enfants sur le territoire mahorais avant d'être reconduits aux Comores ou, lorsqu'ils signalent leur présence, la durée de la rétention administrative²⁰ permet rarement aux associations en charge des enquêtes sociales de retrouver ces enfants à temps, c'est-à-dire avant la reconduite de leurs parents.

Si on apprécie le degré d'isolement de ces enfants au regard des modalités de fonctionnement de la société traditionnelle rappelée supra, on observe que des enfants peuvent être confiés de fait ou de façon informelle à des parents, à des membres de la famille élargie. Cette pratique de confiage n'ayant aucune base juridique, ces enfants sont considérés de jure comme MNA, aucune délégation d'autorité parentale n'étant formalisée. Dans le dernier recensement de l'OMI en 2018, ces situations représentaient 76 % des MNA.

¹⁶ L'article L. 112-3 (alinéa 5) du CASF fonde la compétence de l'ASE pour la prise en charge des MNA : « La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge. »

¹⁷ La prise en charge par le conseil départemental se fait suite à une période de mise à l'abri au cours de laquelle la situation de minorité et d'isolement de la personne se disant MNA est évaluée.

¹⁸ Les mineurs sans référent adulte.

¹⁹ 4446 mineurs selon la dernière évaluation faite par l'OMI en 2018 sur les chiffres 2015-2016.

²⁰ Moins de 24 heures selon les services de police.

Ainsi, un peu plus de 300 enfants étaient livrés à eux-mêmes et plus de 700 habitaient avec un adulte non apparenté au plan familial. Ces situations d'isolement caractérisent un danger au sens de la loi et appellent en principe une prise en charge immédiate de ces enfants par le conseil départemental. Pour autant, les situations des quelques 3 500 autres enfants ne font pas l'objet d'une évaluation sociale afin d'apprécier les formes de l'engagement de la famille auprès d'eux. L'évaluation permettrait d'apprécier et de mettre en œuvre la réponse aux besoins fondamentaux de l'enfant, si une prise en charge complémentaire était assurée par les acteurs institutionnels.

Ces enfants, très majoritairement d'origine comorienne, s'ancrent à Mayotte et la question de leur minorité se pose très peu, la plupart des situations étant connues avant leur adolescence. Depuis quelques temps, des enfants originaires de la région des Grands Lacs arrivent également à Mayotte dans un parcours migratoire vers l'Europe, nécessitant de nouveaux besoins de prise en charge et notamment de protection dans le cadre d'une demande d'asile.

2.2 Un haut niveau de délinquance dans lequel les mineurs sont fortement impliqués

2.2.1 Mayotte souffre d'un niveau de délinquance élevé

La délinquance chronique perturbe le fonctionnement de la vie économique, scolaire et sociale. Régulièrement, des barrages routiers ou des « caillassages » entravent la circulation, empêchant les salariés et fonctionnaires d'être présents à leurs postes de travail, les magasins d'être ravitaillés, les secours d'intervenir et les élèves de rejoindre leur établissement par bus scolaire. Ces perturbations rajoutent un élément d'exaspération fort dans une île où les embouteillages sont déjà très importants. Il arrive parfois que les délinquants mettent le feu aux bâtiments publics, plongeant la population dans la sidération. Ainsi, pendant le séjour de la Mission à Mayotte, à la suite d'une opération de lutte contre l'habitat indigne, des jeunes s'en sont pris aux bâtiments publics et ont mis le feu à la mairie de Koungou.

La violence génère un fort sentiment d'insécurité qui a été mesuré pour la première fois en 2020 à travers l'enquête de victimation de l'INSEE, en partenariat avec le ministère des Outre-mer²¹. Selon cette enquête, la délinquance est la première préoccupation des habitants de Mayotte (72 %), très loin devant l'immigration clandestine (26 %) et six habitants sur dix se sentent en insécurité sur l'île (soit cinq à six fois plus que les habitants de l'Hexagone). La plupart des personnes qui ont un logement en dur installent des dispositifs de sécurité (portes blindées, barreaux aux fenêtres, fils barbelés ou bris de verre saillants). La peur de l'agression conduit quatre habitants sur dix à renoncer à sortir de chez eux, notamment à la tombée de la nuit. Enfin, la moitié des habitants considèrent que l'action des forces de l'ordre n'est pas satisfaisante (un tiers dans l'Hexagone).

Les faits enregistrés les plus nombreux concernent les violences physiques non crapuleuses, les vols liés aux automobiles et aux deux-roues motorisés ainsi que les cambriolages de domicile. Le recours à la violence est donc beaucoup plus fréquent sur ce territoire et la délinquance d'appropriation y est particulièrement forte (cf. **annexe 6**).

²¹ Insee Flash Mayotte n°127, novembre 2021, cadre de vie et sécurité à Mayotte : « Six habitants sur dix se sentent en insécurité ».

Toutefois, le nombre d'infractions enregistrées par la police et la gendarmerie nationales ne reflète pas la réalité de la violence subie car la part non déclarée de la délinquance est très importante à Mayotte. Pour les vols, les victimes, inégalement assurées pour leurs biens, ne voient pas l'utilité d'aller déposer plainte. Mais, même pour des faits d'une extrême gravité, elles ne portent pas plainte, ce qui s'explique notamment par un manque d'information sur le fonctionnement de l'Etat de droit, par une insuffisante maîtrise de la langue, et pour les étrangers en situation irrégulière, par peur de se faire arrêter et d'être reconduits.

En ce qui concerne les violences intra-familiales, les incestes et les viols, l'absence de dépôt de plainte s'explique également par la pression sociale sur un sujet tabou, la crainte de la stigmatisation et le risque de devoir vivre à proximité de l'auteur des faits.

2.2.2 Parmi les personnes mises en cause, la part des mineurs est importante

La part des mineurs est importante dans la commission des infractions²² : ils représentent 81 % des personnes mises en cause dans les vols avec violence sans armes, 57 % dans les vols avec armes, 72 % dans les cambriolages de domicile, 48 % dans les violences sexuelles, 34 % dans les viols, 27 % dans les homicides ou tentatives d'homicide et 46 % dans les violences envers les personnes dépositaires de l'autorité publique (cf. annexe 6).

Les violences envers les forces de l'ordre s'exercent particulièrement lors des barrages routiers qui mettent les policiers ou gendarmes face à des individus munis de pierres. Cette délinquance de bande met les forces de sécurité au défi d'une utilisation proportionnée des moyens de riposte dont elles disposent face à des jeunes, dont une partie est mineure. L'action en groupe rend l'identification des auteurs plus difficile, créant un sentiment d'impunité chez les jeunes agresseurs. La socialisation de certains mineurs, surtout des jeunes garçons, se fait par les pairs, loin du regard des adultes. Au sein de ces bandes, les enfants peuvent subir eux-mêmes de multiples violences avant de devenir agresseurs à leur tour.

La violence des mineurs est aussi très présente aux abords de certains établissements scolaires où les rivalités entre les quartiers ou villages se poursuivent, parfois avec des armes blanches. Lorsque ces bandes s'en prennent aux transports scolaires, les chauffeurs font usage de leur droit de retrait et le conseil départemental suspend les transports scolaires, ce qui met tous les collèges et lycées à l'arrêt²³, obligeant des centaines d'enfants à regagner leur domicile par leurs propres moyens. Progressivement, la violence pénètre également dans les établissements scolaires qui étaient, jusqu'à récemment, des lieux plutôt sanctuarisés.

²² Il est impossible de dire si ces mineurs sont Français ou étrangers car ils ne possèdent pas de titre d'identité avant leur majorité et, lors des interpellations, les enquêteurs placent tous les enfants nés à Mayotte dans la catégorie « Français », ce qui fausse les statistiques.

²³ Les écoles primaires sont moins dépendantes des transports scolaires que les établissements du second degré.

2.2.3 La prévention de la délinquance juvénile doit être confortée

Pour faire face à cette progression continue de la délinquance, la police et la gendarmerie nationales ont bénéficié d'une augmentation importante de leurs effectifs.

Outre une présence renforcée aux endroits les plus sensibles (abords des établissements scolaires et des gares routières notamment), les forces de sécurité mettent en place une coopération accrue avec les polices municipales, encouragent les collectivités territoriales à mettre en place des systèmes de vidéosurveillance aux abords des établissements scolaires et à développer l'éclairage public sur les axes interurbains ainsi que les lieux propices aux agressions.

Par ailleurs, autant la gendarmerie que la police nationales ont développé ces dernières années des dispositifs de prévention, ponctuels ou permanents, qui visent plus spécifiquement la délinquance des jeunes :

- parmi les dispositifs permanents, les services de police recrutent des services civiques pour faire de la médiation aux abords des établissements scolaires ou dans les transports scolaires. Ils ont également formé une trentaine de services civiques au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) pour assurer l'encadrement des mineurs accueillis aux centres de loisirs jeunes de la police nationale à Mamoudzou, Doujani et Kaweni ;
- la gendarmerie nationale accompagne le dispositif des « élèves-pairs » dans plusieurs lycées situés en zone gendarmerie. Elle a, par ailleurs, constitué un réseau de correspondants et référents scolaires au sein des brigades territoriales. Enfin, elle a mis en place le dispositif des « cadets citoyens » qui s'adresse à des jeunes âgés de 16 à 18 ans en situation de décrochage scolaire.

Les policiers et les gendarmes déclarent également intervenir régulièrement dans les établissements scolaires pour sensibiliser les élèves (prévention harcèlement et cyber harcèlement, conduites addictives, violences en milieu scolaire et hors milieu scolaire, etc.) ou pour donner des informations sur les métiers de la sécurité publique.

La préfecture a, pour sa part, constitué des groupes de médiation citoyenne qui s'appuient sur des « adultes relais », recrutés sur contrats aidés pour trois ans, qui jouent le rôle de médiateurs dans les zones criminogènes.

Toutefois, il faut relever que les forces de l'ordre semblent fonctionner en mode urgence et interviennent aujourd'hui essentiellement en réaction à des troubles. Les actions de prévention mises en place pourraient donc être renforcées par une présence plus importante dans l'espace public.

3. LES GRANDES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS POUR LES MINEURS MALGRÉ DES MOYENS FINANCIERS DISPONIBLES

3.1 Des financements soutenus et des opérateurs financiers actifs

L'ensemble des éléments de ce chapitre sont développés et précisés en annexe 8.

Les dépenses de l'Etat sont proportionnellement plus faibles à Mayotte que dans les autres DROM. L'effort budgétaire à Mayotte, rapporté au nombre d'habitants, est inférieur à celui des autres DROM. Ainsi, les crédits de paiement s'élèvent, à Mayotte, en 2020, à 5 361€ à comparer à une moyenne de 9 458 € pour l'ensemble des DROM et 8930€ pour la Guyane.

Ce constat doit être nuancé par la capacité du territoire à « consommer » les crédits octroyés (lancement, suivi des projets). Si l'on observe par exemple la consommation des crédits d'actions spécifiques « Outre-mer », on voit que les crédits de paiement sont nettement plus faibles que les autorisations d'engagement (respectivement 311 €/habitant contre 416 €/habitant).

3.1.1 Pour l'avenir, l'Etat et l'Union européenne s'engagent fortement pour le développement du territoire

L'Etat a prévu, dans le « plan convergence », un soutien très important pour Mayotte qui s'élève à 1,6 Md€.

Suite au mouvement social du premier semestre 2018, l'Etat s'est engagé en faveur du territoire en mettant en œuvre un Plan d'actions pluriannuel pour l'Avenir de Mayotte qui comporte 53 engagements et 125 actions²⁴. Ceux-ci ont été définis par l'Etat en collaboration avec les collectivités locales et les acteurs locaux.

Ce plan s'est traduit entre l'Etat et les collectivités mahoraises par un « contrat de convergence et de transformation » pour les années 2019 à 2022²⁵.

Cinq volets thématiques prioritaires ont été définis :

Volet I : Cohésion des territoires (~ 1,0 Md€)

Volet II : Mobilité multimodale (~ 300 M€)

Volet III : Territoires résilients (~ 200 M€)

Volet IV : Territoires d'innovation et de rayonnement (~ 100 M€)

Volet V : Cohésion sociale et employabilité (~ 100 M€)

Ce plan a pour objet de financer notamment :

La création de 800 à 900 logements sociaux par an (~ 140 M€)

L'accompagnement de la rénovation urbaine et des dispositifs de lutte contre l'extension des bidonvilles (~ 80 M€)

L'extension du centre hospitalier de Mayotte, avec notamment la création de 20 lits supplémentaires en psychiatrie, 101 en Gynécologie-Obstétrique et 41 en Néonatalogie-Pédiatrie (~ 170 M€).

Le soutien aux infrastructures éducatives avec notamment 232 créations de classes en primaire, 537 classes rénovées, de 6 collèges et 4 lycées (~ 460 M€)

La création d'une voie de contournement Mamoudzou-Koungou pour désengorger le trafic routier sur l'île (~ 30 M€).

²⁴<https://www.mayotte.gouv.fr/content/download/5164/43644/file/Mayotte%202025%20Une%20ambition%20pour%20la%20R%C3%A9publique%20-%20document%20strat%C3%A9gique.pdf>

²⁵<https://www.mayotte.gouv.fr/content/download/19867/152815/file/Contrat%20de%20Convergence%20et%20de%20Transformation%202019-2022.pdf>

De même depuis 2014, l'Union européenne contribue de façon importante au développement de l'île. Mayotte est devenue la 9^e région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne. Ce statut lui permet d'être éligible aux Fonds Européens Structurels et d'Investissements (FESI). Les montants de crédits européens accordés à Mayotte ont été dès lors considérables et ils doivent être encore renforcés dans les années qui viennent (fonds structurels, plan de relance européen).

Mais en 2020, l'Union européenne a suspendu les versements des fonds européens à Mayotte en raison de lacunes de gestion. En 2021, la gestion des fonds a été réorganisée. La Commission Européenne doit se prononcer sur la reprise des paiements début 2023.

Au total, les crédits prévus pour l'avenir de Mayotte sont donc importants. La question sera plutôt, là encore, dans la capacité du territoire et des acteurs de terrain (administrations, collectivités territoriales, associations, entreprises) à utiliser rapidement et à bon escient la totalité des crédits qui lui seront attribués.

3.1.2 L'action de l'AFD sur le territoire

Dans ce contexte, il faut souligner l'intérêt de l'action de l'AFD pour soutenir le développement de Mayotte. Celle-ci s'est nettement renforcée depuis 2015.

L'AFD a financé 178 projets sur la période 2009-2019. Elle conduit quatre missions principales :

L'accompagnement des investissements du secteur public. Dans ce cadre, l'AFD préfinance les subventions européennes et d'État et contribue au financement à long-terme des investissements.

La valorisation du patrimoine naturel et la protection de l'environnement. Dans ce cadre, l'AFD propose des prêts à taux fortement bonifié.

L'amélioration de l'offre sanitaire, éducative, sociale et médico-sociale. L'AFD appuie le développement des infrastructures de santé et la mise en place de formations. L'AFD a notamment préfinancé la construction et l'équipement de l'hôpital de Petite-Terre.

L'appui des grands investissements privés et de l'activité économique. L'AFD soutient les grands investissements du territoire (infrastructures électriques ; activités portuaires et aéroportuaires ; soutien à l'emploi et à l'insertion professionnelle).

Depuis 2015, les engagements de l'AFD à Mayotte ont progressé à un rythme soutenu, principalement en soutien au secteur public. En 2020, le montant des engagements de l'AFD s'est élevé à 97,2 M€, contre 19,2 M€ en 2015, soit cinq fois plus.

La souplesse de l'action de cet opérateur est un atout important pour l'avenir de Mayotte. Il apporte un appui logistique indispensable aux collectivités territoriales et aux administrations locales, pour mettre en place et mener à bien les grands chantiers de développement du territoire, financés par l'État et l'Union européenne.

3.2 De nombreux obstacles à la mise en œuvre des actions publiques

3.2.1 Une absence de concertation sur les politiques publiques en direction de la jeunesse

Avec près de 150 000 jeunes de moins de 18 ans représentant la moitié de la population, la mise en place de politiques en direction de la jeunesse constitue un enjeu sociétal majeur à Mayotte avec au premier chef, celles relatives à la protection de l'enfance compte tenu des problématiques décrites plus haut.

L'état des lieux réalisé dans le cadre de la mission sur la prise en charge des mineurs révèle un manque de politique commune aux services publics, que ce soit en matière d'orientations stratégiques mais aussi d'outils de connaissance et d'évaluation de l'activité quantitative et qualitative, laquelle reste à atteindre.

Le manque de données statistiques fiables concernant les publics les plus en difficultés susceptibles d'être pris en charge, rend difficile la construction d'une réelle politique d'Etat et la mise en œuvre d'actions concertées. L'absence d'évaluation des besoins tient en partie à l'absence d'ODPE sur ce territoire.

Le sentiment qui prédomine au sein des services de l'Etat est une forme d'impuissance face à l'ampleur des défis. Certains interlocuteurs déplorent un manque de volonté pour coordonner l'action de l'Etat dont les services peuvent avoir des objectifs différents et parfois en contradiction les uns avec les autres, faute d'échanges institutionnalisés²⁶.

Ce déficit impacte aussi la mise en place d'actions par manque, là encore, de coordination suffisante. D'autant que le secteur associatif, particulièrement développé, est un acteur majeur dans le domaine de la jeunesse mais dont l'intervention reste peu organisée et coordonnée. Des projets de consortium d'associations sont en cours, mais à ce jour, il n'existe pas d'instance pilotée par les pouvoirs publics pour coordonner les interventions du secteur associatif et les nombreux appels à projet auxquels il répond.

Recommandation n° 1. Coordonner les politiques publiques jeunesse par la création d'une instance territoriale coprésidée par le préfet et le président du conseil départemental réunissant l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs concernés afin de définir conjointement les principales orientations et de prioriser la mise en œuvre des actions (Préfet et président du conseil départemental).

²⁶ En matière de prévention de la délinquance, les comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) se tiennent irrégulièrement en fonction des communes. Elles sont régulières sur KOUNGOU, DEMBENI, PAMANDZI et CHIRONGUI et occasionnels sur ACOUA, M'TSANGAMOUDI et BANDRELE. Le CLSPD de Mamoudzou a repris en début d'année 2021.

Recommandation n° 2. Doter les autorités locales (Etat et conseil départemental) d'outils de connaissance des mineurs désocialisés ou en risque de désocialisation (nombre et profils) et de leurs besoins fondamentaux grâce à l'installation, dès 2022, de l'observatoire départemental de l'enfance en danger et par le lancement d'appels à projet de recherche conjoints l'un relatif aux parcours des jeunes en protection de l'enfance (état des lieux et perspectives) et l'autre visant à une connaissance plus fine des profils des MNA (Préfet et président du conseil départemental).

3.2.2 Une gestion extrêmement difficile des ressources humaines nécessaires à l'action publique

Tous les services de l'Etat et des collectivités territoriales sont confrontés au manque d'attractivité du territoire qui se traduit par un fort impact sur le recrutement des personnels. Or, sauf exception les compétences locales ne peuvent pas, en l'état actuel, répondre aux besoins et ce quel que soit le domaine. Les recrutements et affectations se font, pour l'essentiel, à partir des personnels des autres départements de France.

L'environnement anxigène décrit précédemment, le haut niveau d'insécurité, l'offre encore limitée dans des domaines de la vie quotidienne (emploi pour les conjoints, logement, scolarisation, garde des jeunes enfants ...) et aussi l'éloignement géographique de la métropole sont autant d'obstacles qui découragent les candidatures, à l'inverse d'autres territoires ultramarins.

La situation des personnels judiciaires et de l'Education nationale affectés dans ce département en sont des exemples.

Pour les magistrats du tribunal judiciaire (TJ) de Mamoudzou, une analyse des arrivées des dernières années met en exergue une nette tendance, à savoir que ne sont affectés au TJ de Mamoudzou, s'agissant des magistrats, que des sortants d'école, dont le choix s'est avéré particulièrement contraint, compte tenu de leur classement de sortie.

Ainsi tous les magistrats du second grade actuellement en poste, siège et parquet confondus, soit 13 ont été nommés en sortie d'école au titre d'une première affectation. Entendus par la Mission, ils ont déclaré dans leur très grande majorité, pour les substituts et juges non spécialisés, ne pas avoir eu d'autre choix.

Par ailleurs, parmi ces 13 magistrats, les plus anciens en poste (2) sont arrivés en septembre 2018, les autres en septembre 2019 (4), ou en septembre 2020 (4) et en septembre 2021 (3). Leur ancienneté est donc peu élevée et le résultat d'une rotation rapide au sein de cette juridiction.

L'autre tendance nette qui se dégage est la vacance de plusieurs postes du 1^{er} grade²⁷ soit six (quatre au siège et deux au parquet) sur 12. Ainsi le procureur de la République ne peut compter sur aucun vice-procureur, le magistrat le plus ancien au parquet, excepté lui-même, a deux ans d'ancienneté. Cette situation n'est pas nouvelle, elle semble bien installée. Cette juridiction se trouve donc privée de magistrats d'expérience et pour, les deux chefs de juridiction, d'adjoints. La situation des greffiers n'est pas meilleure.

Pour les personnels de l'Éducation nationale, Mayotte est également une académie peu attractive.

Le mouvement national, tant dans le premier que dans le second degré, ne permet pas de couvrir les besoins locaux d'enseignants. 20 % des enseignants du premier degré et 50 % des enseignants du second degré sont des contractuels.

Pour pallier le manque de titulaires, un concours de recrutement des professeurs des écoles dérogatoires a été ouvert à Mayotte en 2017. Un CAPES dérogatoire, accessible aux personnes titulaires d'une licence ou inscrites en L3, dans les disciplines les plus en tension, a aussi été ouvert en 2021 pour les enseignants du second degré.

Le problème d'attractivité se pose aussi pour les personnels d'inspection et de direction.

Les personnels d'inspection ont des conditions d'exercice particulièrement lourdes ; au suivi et à l'accompagnement des réformes nationales, s'ajoute une mobilisation particulièrement importante liée au volume des contractuels (recrutement, évaluation, formation, accompagnement). En raison du manque d'attractivité, à la rentrée 2021 seuls 10 postes sur les 17 postes d'inspecteurs du second degré sont pourvus.

Concernant les personnels de direction, de nombreux postes d'adjoints sont occupés par des « faisant fonction » faute d'être pourvus par des titulaires dans le cadre du mouvement national. Ainsi durant l'année scolaire 2020-2021, 23 personnels de direction sur les 82 personnels de direction que compte l'académie sont des personnels « faisant fonction ».

Plus significatif encore, sur les 18 psychologues de l'Éducation nationale de l'académie à la rentrée 2021, seulement 3 sont titulaires et parmi les 15 contractuels, 10 sont néo-contractuels (nommés à la rentrée 2021).

Le secteur de la santé est pareillement et sévèrement touché par le manque de personnels médicaux, paramédicaux et administratifs (**cf. annexe 7**).

Cette situation de postes non pourvus et de rotations importantes se retrouve dans les services du conseil départemental, de la direction de la protection de l'enfance et de la protection maternelle et infantile. Elle se traduit par des recrutements d'agents sous diplômés pour lesquels les actions de formation engagées par le plan de formation se révèlent insuffisantes. Ceci touche autant les travailleurs sociaux que les cadres de proximité.

²⁷ Magistrats ayant au minimum 7 ans d'ancienneté pour occuper un poste de vice-procureur ou vice-président ;

Aussi, les avantages actuels²⁸, de nature à susciter des candidatures, ne sont plus suffisants. Les travaux en cours, sous l'égide de la direction générale des Outre-Mer (DGOM) et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), en traitant de la préparation à l'affectation, de l'accompagnement de l'agent et de sa famille, de la rémunération et de la valorisation de l'affectation en outre-mer dans le parcours de carrière mais aussi du logement vont dans le bon sens mais elles doivent rapidement trouver une application effective. En outre, dans la mesure qu'offre chaque statut concerné, les administrations doivent pouvoir faire émerger les mesures susceptibles d'attirer les agents les plus motivés. En effet, au-delà de la question du renforcement des effectifs de certains services, c'est plus généralement les compétences adaptées aux besoins de Mayotte qu'il faut rechercher.

Recommandation n° 3. Créer une meilleure attractivité en vue de susciter un plus grand nombre de candidatures par diverses mesures identiques pour tous les personnels des services de l'Etat (préparation à l'affectation, accompagnement de l'agent et de sa famille, rémunération, indemnité de sujétion, valorisation de l'affectation en outre-mer dans le parcours de carrière, aide au logement) (Direction générale des outre-mer et ministères concernés).

4. LES POLITIQUES SANITAIRES, DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET ÉDUCATIVES FACE À L'AMPLEUR DES BESOINS DES JEUNES

4.1 L'écart entre la croissance des besoins des jeunes et le développement de l'offre de santé ne parvient pas à être résorbé

L'ensemble des éléments de ce chapitre sont développés et précisés en annexe 7.

4.1.1 L'offre sanitaire, médico-sociale et de prévention progresse mais lentement et insuffisamment

4.1.1.1 L'offre de soins essentiellement concentrée sur l'hôpital public et les dispensaires

Le centre hospitalier de Mamoudzou (CHM)²⁹ assure, avec 440 lits dont 130 en gynéco-obstétriques- la plus grande part des soins, que ce soit sur le site principal de Mamoudzou ou dans le réseau de proximité des treize centres de consultations qui forment l'ossature de l'accès aux soins primaires tout particulièrement en direction des enfants en bas âge et des jeunes dont une forte proportion d'étrangers sans affiliation à la sécurité sociale. Dans ces centres comme à l'hôpital, les consultations sont gratuites pour tous les enfants et les femmes enceintes, couverts ou non par la Sécurité sociale.

²⁸ Régimes indemnitaires, indemnités de sujétion géographique, prises en charge des frais de voyage, des changements de résidence, de loyer ... Compte tenu de ce contexte, il importe de pérenniser, voire de valoriser les conditions financières des personnels contractuels et titulaires. Une « feuille de route RH » définie par l'académie, début 2021, fait notamment des propositions en ce sens.

²⁹ Rapport_de_certification_v2014_-_30992.pdf (has-sante.fr) – septembre 2019.

Si le projet de construction d'un deuxième hôpital est acté, le recrutement et l'organisation des équipes soignantes nécessiteront un délai, ce qui laisse entiers les problèmes croissants et à court terme, de la consolidation, de la diversification de l'offre orientée vers les jeunes, sachant que l'offre libérale est particulièrement faible, voire dans de nombreuses spécialités inexistante³⁰. Le développement de l'offre médico-sociale lent et limité

L'offre pour les enfants est limitée avec un taux d'équipement de 0,7 place pour 1 000 enfants de moins de 20 ans contre 6,6 en métropole³¹. Il n'existe pas d'internat en institut médico-éducatif (IME) et comme pour les établissements scolaires, les accueils de jour des enfants fonctionnent en rotation de demi-journée et sans repas.

La montée en charge des premières réponses aux besoins a commencé, mais elles ne seront pas suffisantes ; sur les 302 places en cours d'installation au 1^{er} octobre 2021, on compte 28 places supplémentaires en IME et 20 places supplémentaires avec orientation autisme et neuro développement en centre d'action médico-sociale précoce (CAMPS). Comme pour l'offre de soins, les délais de construction des infrastructures et de mise en route des structures et des dispositifs posent la question des premières réponses à court terme à apporter aux familles et en premier aux mères qui portent l'essentiel des responsabilités des tâches domestiques et de l'éducation des enfants.

4.1.1.2 *L'offre de prévention est en grande difficulté devant l'ampleur des besoins*

Les principaux acteurs sont en difficulté (gouvernance, organisation, recrutements, ...). La PMI³² peine toujours à répondre aux besoins des mères et des enfants entre 0 et 6 ans, tant en termes de ressources humaines que d'organisation³³. La médecine scolaire, dont le rôle est central, est insuffisamment pourvue. A la rentrée 2021, outre le poste d'Infirmière conseillère technique (ICTR) auprès du recteur, on compte 51 postes d'infirmières, mais aucun médecin. A Mayotte, la situation de la médecine scolaire est plus défavorable qu'en métropole ; on compte plus de 2000 élèves pour un infirmier, ratio largement supérieur à la moyenne nationale (1300 élèves pour un infirmier en 2018). Or, les permanences des infirmières scolaires sont dans plus de 20% des cas le premier accès aux soins³⁴, un lieu d'écoute³⁵. Les infirmeries sont également la principale porte d'accès à la santé sexuelle, et en particulier aux préservatifs.

³⁰ On compte en 2019 :33 médecins libéraux, 29 pharmaciens et 191 infirmières.

³¹ Un établissement pour enfants et adolescents polyhandicapés (EEAP) qui accueille 45 enfants; un Institut Médico Educatif (IME) de 54 places et un autre de 96 places, un service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) de 22 places et un de 174 places, un Centre d'Action Médico- Sociale Précoce (CAMPS), un pôle de compétence et de prestations externalisées (PCPE) à et un Institut Thérapeutique éducatif et pédagogique (ITEP)³¹. Depuis 2020, cinq plateformes se mettent en place, dont un dispositif intégré enfants et adolescents (IME - SESSAD- DITEP - ITEP – FAM), une plateforme dédiée à l'autisme et au Troubles du Neuro-Développement (CAMSP, EDAP, Centre de ressources sur l'autisme, plateforme de suivi et d'insertion).

³² Le service de protection maternelle et infantile (PMI) placé sous l'autorité du président du conseil départemental de Mayotte et chargé d'assurer la protection sanitaire de la mère et de l'enfant. Selon le CSP, le service de PMI organise notamment des consultations et des actions médico-sociales de prévention et de suivi en faveur des femmes enceintes, des parents et des enfants de moins de 6 ans, ainsi que des activités de planification familiale et d'éducation familiale.

³³ Rapport Dr Pierre Aballea- juillet 2021.

³⁴ <https://www.mayotte.ars.sante.fr/media/76758/download>

L'ARS Mayotte reste le principal financeur sur les actions de nutrition/dénutrition, de risques sexuels, de la santé environnementale, des addictions et de manière générale de la santé de la jeunesse avec une enveloppe de 500 000€ fléchée pour la prévention en direction des jeunes³⁶. Outre le CHM, les centres communaux d'action sociale (CCAS) et quelques associations nationales³⁷, les opérateurs locaux sont en cours de consolidation de leur développement et de leur professionnalisation.

4.1.2 À tous les âges, les jeunes de Mayotte sont en moins bonne santé que partout ailleurs en France

4.1.2.1 Un accès aux soins très aléatoire et inégalitaire pour les enfants et les jeunes

Les habitats en tôle, dans les bidonvilles sans eau ni électricité, rendent très difficile le respect des règles d'hygiène et de sécurité dans un espace domestique où la cuisine se fait encore souvent sur un feu de bois. La santé des mineurs est soumise aux conditions de précarité sociale et à la situation administrative, au regard du droit de séjour, de ses proches : un mineur sur quatre n'a pas de couverture sociale, soit environ 35 000 en 2019.

Si les soins aux mineurs, aux enfants à naître, aux parturientes sont assurés gratuitement, au CHM et dans les dispensaires, l'accès aux médicaments est plus difficile pour les familles - adultes et enfants - non affiliées à la sécurité sociale. Les dispensaires et la médecine scolaire tiennent une place centrale dans l'offre de soins des mineurs : en 2019, 42 % des enfants de 10-12 ans citent, comme lieu de recours aux soins, le centre hospitalier et 22 % les dispensaires, seulement 6 % des enfants citent le médecin libéral. L'automédication est citée par 8 % des enfants et 2 % d'entre eux citent la consultation traditionnelle du foundi³⁸.

Deux enfants de 10-12 ans sur cinq disent ne pas avoir accès systématiquement à des soins lorsqu'ils sont très malades ou se blessent gravement. Ce taux est plus accentué encore pour les enfants qui habitent dans des abris sans eau ni électricité.

4.1.2.2 Des indicateurs de santé médiocres, voire très dégradés pour les jeunes nés à l'étranger

La mortalité infantile et juvénile est élevée : en 2019, sur 1000 enfants nés vivants, 8,5 n'atteignent pas l'âge d'un an, soit un taux bien plus élevé qu'en métropole (3,6 pour mille). Au-delà d'un an et à tous les âges de l'enfance, les taux de mortalité à Mayotte restent nettement plus élevés qu'en métropole. Ils sont équivalents à ceux de la Guyane pour les moins de 4 ans. En 2016, le taux de décès des 5 à 19 ans était de 0,4 pour 1 000 enfants de cette classe d'âge, soit un taux 4 fois supérieur à celui de la métropole.

³⁵Les services du Rectorat de Mayotte dispose également d'un service social qui comprend 24 assistants et assistantes sociales pour l'ensemble des élèves. Bilan action sociale-académie de Mayotte.pdf (ac-mayotte.fr).

³⁶ Bilan FIR Mayotte 2020

³⁷ Les associations locales du "Planning et de l'INPES sont présentement fermées.

³⁸ Il s'agit des personnes qui animent des écoles coraniques.

Les données de santé sont inquiétantes pour les enfants de 10-12 ans scolarisés³⁹ : six enfants sur dix scolarisés en classe de 6^e présentent au moins deux anomalies sur les six mesurées lors des dépistages infirmiers. 8% des enfants sont en situation d'insuffisance pondérale (contre 4 % en métropole), ce taux d'insuffisance pondérale est deux fois plus important chez les enfants qui vivent sans eau ni électricité. Les problèmes de vision sont non ou mal pris en charge, l'examen bucco-dentaire révèle que trois enfants sur dix ont au moins une carie visible, 16 % des enfants au moins une dent absente et les taux de vaccination sont inférieurs aux taux nationaux. Pour les enfants qui n'ont pas été inclus dans l'enquête, il est à craindre un état de santé plus dégradé encore.

À Mayotte, 5 % des jeunes de 15 à 24 ans ne se sentent pas en bonne santé contre 1 % dans l'Hexagone⁴⁰. Dans cette tranche d'âge, 13 % des habitantes de Mayotte sont obèses. Dès 35 ans, la moitié des femmes sont obèses. Les femmes (5 % pour les natives de Mayotte et 7 % pour celles de l'étranger) sont plus touchées que les hommes (respectivement 2 % et 0,7 %) par des problèmes de santé chronique ou durable. Parmi les 18-24 ans qui se déclarent dans cette dernière situation, 43 % n'ont pas trouvé de réponse adaptée à leur(s) problème(s) de santé à Mayotte. Enfin, les limitations d'activité physique, depuis au moins six mois, touchent particulièrement les jeunes hommes natifs de l'étranger (30 % contre seulement 2 % pour les jeunes nés à Mayotte)⁴¹.

Recommandation n° 4. Garantir, au sein du service de santé du Rectorat, en lien avec le centre hospitalier, la présence au minimum un temps plein de médecin et augmenter le nombre de postes d'infirmières à un niveau au moins égal à la moyenne nationale. Parallèlement, améliorer, avec l'aide de l'agence régionale de santé, les conditions d'une accessibilité coordonnée des soins en faveur des jeunes avec le service de santé du Rectorat, le centre hospitalier, les dispensaires et les soins de ville (Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports).

4.1.2.3 *La santé des jeunes femmes, un enjeu social majeur*

A Mayotte, les jeunes femmes cumulent les difficultés tout en portant la plus grande part des responsabilités domestiques et éducatives, ce que les modèles sociaux traditionnels leur assignent. Dans ce contexte, la prise en charge de la santé sexuelle et de la maternité est encore insuffisamment développée. En 2020, le service de la médecine scolaire a enregistré 125 consultations individuelles en éducation à la sexualité et contraception ; 121 contraceptions d'urgence ont été délivrées et 118 élèves ont été suivies dans le cadre d'une IVG médicamenteuses ; 281 élèves enceintes ont été suivies dont 162 mineures.

En 2016, le taux d'interruptions volontaires de grossesse (IVG) est supérieur à la moyenne nationale : le taux global de recours à l'IVG - 26,6 IVG pour 1 000 femmes de 15-49 ans-, plus élevé qu'en métropole (14,3). Les IVG des mineures, 19,3 IVG pour 1 000 femmes de 15-17ans (5,9 IVG pour 1 000 femmes de 15-17 ans au niveau national). Sur 1 615 IVG, la part des 10-14 ans représentait 2 %.

³⁹Etude 2018-2019, de l'ARS de Mayotte et du Rectorat-
<https://www.mayotte.ars.sante.fr/media/76758/download>.

⁴⁰ Insee Analyses Mayotte • n° 29 • Juillet 2021.

⁴¹ ENQUÊTE SANTÉ DOM EN 2019 - Insee Analyses Mayotte • n° 29 • Juillet 2021.

En ce qui concerne les IVG, 26 jeunes femmes ont été accompagnées par la Maison des adolescents (MDA) en 2020 contre 68 en 2019. Dans 23 de ces situations -45 en 2019- les parents n'étaient pas au courant de la démarche.

En 2020, les infirmières scolaires ont procédé à 26 signalements et transmis 12 informations préoccupantes (IP) pour violences sexuelles et physiques à la CRIP. Le rectorat a également signalé au procureur dix grossesses d'élèves entre 12 et 15 ans, l'enquête sociale a fait état de mariages religieux dans huit cas sur les dix. Ces chiffres sont des *minima*, les grossesses de mineures ne sont pas systématiquement repérées par les professionnels des établissements. Il s'agit d'un enjeu de première importance. En 2016, 0,7 % des accouchements concernaient une mineure de moins de 15 ans. Il est à noter que 1,5 % des hommes de 18-79 ans déclaraient avoir eu leur premier enfant avant 15 ans (0,8 % pour les natifs de Mayotte contre 2,4 % pour les natifs de l'étranger).

En 2016, plus de 13 % des parturientes ont moins de 20 ans versus 2 % en Métropole.

A ce jour, les campagnes d'information et d'éducation à la contraception n'ont pas, notamment faute de continuité dans les actions, réussi à diffuser largement et durablement les pratiques contraceptives⁴². Entre 18-21 ans, les femmes natives de l'étranger et de Mayotte ont un niveau de recours identique à la contraception soit 5%, on note un écart entre 26-29 ans⁴³. Après l'interruption de la précédente campagne de 2016, une nouvelle campagne a commencé en 2021, initiée par l'ARS et en langue française ; des affichages ont eu lieu dans l'espace public sur le thème « c'est mon choix ». A ce jour, ces campagnes d'information se heurtent aux représentations ; l'enquête de 2016 a montré que la famille idéale demeurait pour une large proportion des femmes elles-mêmes une famille nombreuse, gage notamment de sécurité et de soutien pour les parents tout au long de la vie.

4.1.3 Des points de vigilance et d'alerte à prendre en considération

4.1.3.1 Les aléas de la santé des mineurs et jeunes migrants

A. Les parcours migratoires sont inégalement pris en compte

Le centre de rétention administrative (CRA) dispose de 136 places dont 40 pour les mineurs. En 2021 (trimestres 1, 2 et 3), 2030 mineurs accompagnés ont été admis au CRA, puis reconduits aux Comores. Tous les enfants de moins de 13 ans sont examinés, à l'arrivée, par une équipe médicale et si besoin, un transfert peut être décidé pour des soins au CHM. Les acteurs de la lutte contre l'immigration clandestine en mer et les acteurs des soins ont noté ces dernières années l'arrivée de *kwassas-kwassas* dit « sanitaires » avec des enfants et/ ou des adultes malades et/ou blessés qui ont besoin d'une prise en charge médicale à leur arrivée.

En ce qui concerne les étrangers installés à Mayotte et éloignés, les professionnels de santé ont noté des cas de jeunes, qui étaient en parcours de soins, notamment au CMP, et qui ont dû quitter le territoire avant même que les certificats de situation hospitalière demandés aient pu être adressés au CRA. En l'absence de possibilités de soins aux Comores et plus largement de tout accueil organisé pour ces jeunes de retour de Mayotte, ces reconduites interrompent brutalement les soins.

⁴² http://www.mayotte.ars.sante.fr/system/files/2019-1/Programme%20contraception%20%28%29_1pdf

⁴³ Etude selon la méthode d'entretiens et de questionnaires auprès des professionnels de santé.

B. Les femmes sont particulièrement vulnérables

Sur environ 10 000 naissances annuelles, 6 %, soit 600 naissances ont lieu à domicile, sachant qu'il s'agit d'accouchements dans des habitats le plus souvent insalubres, sans aucun soutien paramédical pour les femmes et pour le nouveau-né, puisque les sages-femmes n'interviennent pas à domicile. Ces naissances concernent dans la quasi-totalité des mères en situation administrative irrégulière et dont la grossesse n'a pas, ou peu, été suivie médicalement. Toutefois, dans la quasi-totalité des cas, après l'accouchement, la mère et l'enfant sont transférés à l'hôpital par les sapeurs-pompiers.

Dans des secteurs, comme sur les hauteurs de Kaweni, où des femmes en situation irrégulière ne sortent quasiment pas de leur habitat de peur d'être interpellées lors d'un contrôle d'identité, des professionnels dont une sage-femme vont à leur rencontre avec un camion du réseau de néo natalité du CHM. L'accompagnement social se fait en langue vernaculaire, en lien autant que possible avec les mairies et les CCAS.

Parmi les jeunes en situation irrégulière, des jeunes femmes errantes –mineures ou jeunes majeures-, de nationalité comorienne ou malgache, trouvent des postes d'employée à domicile sans contrat de travail, ni protection sociale. D'autres sont sous l'emprise d'addictions et victimes des pratiques de prostitution. Selon les professionnels rencontrés, ces situations se répandent sans dispositifs et moyens adaptés de prise en charge.

Recommandation n° 5. Créer, sous le pilotage de l'agence régionale de santé, un réseau de professionnels, accessible à toutes les jeunes femmes, d'accueil, d'orientation et de premier niveau de prise en charge sociale, juridique, conjugale et de vie sexuelle, avec le Centre hospitalier, les dispensaires, la maison des adolescents, la Protection maternelle et infantile et les associations (Agence régionale de santé, préfecture).

C. Les jeunes porteurs de handicap, un début de prise en charge

Avec une équipe dont deux médecins à temps partiel, la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) s'organise depuis quelques mois⁴⁴ pour faire face à l'augmentation prévisible de son activité. Le secteur de l'enfance représente 70% des dossiers enregistrés au 1^{er} septembre 2021, soit 1266 dossiers.

A ce jour, les capacités d'accueil en établissement sont très limitées et la scolarisation en milieu ordinaire est très complexe et balbutiante. Dans les établissements scolaires qui ne disposent pas d'un infirmier sur le site, la scolarisation en unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS) est particulièrement difficile à mettre en œuvre. Les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) sont en nombre très insuffisant. En lycée, on compte un AESH pour 35 élèves. Pour faciliter la scolarisation en milieu ordinaire, les places en service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) sont très limitées -1,3 places pour 1 000 enfants contre 3,3 en métropole-; en 2020, l'association Mlezi Maore accompagnait 155 enfants.

⁴⁴ 30 ETP au 1^{er} septembre 2021 pour 37 ETP théoriques

Recommandation n° 6. Prévoir les différentes étapes de la mise en place des dispositifs d'accueil, d'accompagnement et de prise en charge des enfants à besoins particuliers par un travail coordonné entre l'agence régionale de santé, le Rectorat et le conseil départemental, en lien avec la Maison départementale des personnes handicapées (Agence régionale de santé, Rectorat et Conseil départemental).

4.1.3.2 *Une précarité alimentaire massive des jeunes*

D'après l'enquête de Santé Publique France, « 47,2 % de la population adulte souffre à Mayotte d'une insécurité alimentaire modérée ou sévère et 93 % des enfants de 1 à 5 ans souffre de dénutrition infantile »⁴⁵. L'unité de soins du centre de détention observe chez les mineurs incarcérés des cas de dénutrition liés à une insuffisance d'apports en vitamines B12 et D, due à des carences en viande et en légumes.

Sur un territoire, où l'insuffisance pondérale des enfants est élevée⁴⁶ et où un enfant sur vingt des 10-12 ans scolarisés ne prend qu'un repas par jour, la plupart des élèves mahorais ne prennent pas de repas complet pendant le temps scolaire élargi au temps de transport. Dans le premier degré, une collation est servie par les mairies, mais si la famille ne règle pas la participation de 20 centimes, les enfants n'ont rien, alors même que leur famille est parmi les plus pauvres. Dans le second degré, sept établissements seulement proposent un repas. Les 25 autres établissements publics ne proposent qu'une médiocre collation⁴⁷. Enfin, le petit déjeuner organisé par le Rectorat n'est encore distribué qu'à 12 000 enfants.

4.1.3.3 *La santé psychique, une offre extrêmement limitée au regard des besoins des mineurs*

Selon l'enquête européenne santé⁴⁸, les jeunes de 15 à 29 ans de Mayotte présentent plus fréquemment des symptômes dépressifs (23 %) qu'en métropole (10 %) et les symptômes dépressifs majeurs sont également plus fréquents (8 % versus 3 %)⁴⁹.

Avec le climat de violence sur les routes, entre les villages, intra familiales et la consommation de drogues qui s'étend, les besoins en pédopsychiatrie sont croissants. Les jeunes qui vivent dans la mangrove sont particulièrement exposés aux poly-consommations de produits comme le bangué (cannabis) et les chimiques. En 2019, 10 % des 834 actes de l'unité d'hospitalisation conventionnelle relève de la psychiatrie infanto-juvénile. 27 % des 6 920 actes, soins et intervention du CMP interviennent en psychiatrie infanto-juvénile ainsi que 17 % des 3 005 actes à domicile ou en institution substitutive au domicile. Aucun médecin psychiatre n'intervient au quartier des mineurs du centre pénitentiaire de Majicavo.

⁴⁵ DEETS de Mayotte Suivi-Evaluation Aide alimentaire d'urgence 2020 -23 Aout 2021

⁴⁶ Etude ARS- Rectorat

⁴⁷<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-systeme-educatif-dans-les-academies-ultramarines#:~:text=%C3%80%20la%20demande%20de%20la,du%20syst%C3%A8me%20sc>
Le système éducatif dans les académies ultramarines - décembre 2020. p 104

⁴⁸ Premiers résultats de l'enquête santé européenne (EHIS) 2019 Métropole, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte Aude Leduc (DREES), Thomas Deroyon (DREES), Thierry Rochereau (Irdes), Auriane Renaud (Insee)

⁴⁹ Plan stratégique régional de Santé (PSRS) (annexe du PSRS, ARS Océan indien, 2019)

Gérée par l'association Mlezi Maore, la maison des adolescents (MDA) accueille et prend en charge des adolescents de 13 à 21 ans⁵⁰, soit au siège de Cavani (Mamoudzou), soit dans des antennes mobiles. En 2020, on recense 182 prises en charge individuelles dont 119 nouveaux dossiers. Les jeunes filles sont 133 sur les 182 : 24% des jeunes pris en charge évoquent un état de mal être, 17 % ont un problème d'accès aux droits, 14% sont concernées par une grossesse précoce et sept jeunes ont été orientés vers le CMP. A l'occasion des 92 permanences tenues dans les communes, 62 personnes - dont 56 nouveaux dossiers- ont été prises en charge individuellement⁵¹.

4.2 Une politique publique de prévention et de protection de l'enfance insuffisamment mise en œuvre de façon partagée localement par l'ensemble des acteurs

La protection de l'enfance⁵² vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation. Elle comprend des actions de prévention, le repérage et le traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant et l'ensemble des décisions administratives et judiciaires prises dans ce cadre. La protection de l'enfant s'inscrit dans un triple cadre international, national et local dont le chef de file est le président du conseil départemental depuis la loi du 5 mars 2007.

A Mayotte, eu égard aux contextes géographique, social et politique, l'émergence de cette politique publique est récente et encore en construction. L'ensemble des éléments de ce chapitre sont développés et précisés en **annexe 5**.

⁵⁰ Circulaire n° 5899-SG du 28 novembre 2016 relative à l'actualisation du cahier des charges des Maisons des adolescents - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

Son cœur de métier est l'évaluation socioéducative, la consultation de santé primaire par une/un IDE, une évaluation psychologique et des orientations vers des partenaires de prise en charge des jeunes.

⁵¹ Rapport d'activité-Maison des adolescents Mayotte-Mars 2021.

⁵² Article L112-3 du CASF : « La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits.

Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection. Une permanence téléphonique est assurée au sein des services compétents.

Les modalités de mise en œuvre de ces décisions doivent être adaptées à chaque situation et objectivées par des visites impératives au sein des lieux de vie de l'enfant, en sa présence, et s'appuyer sur les ressources de la famille et l'environnement de l'enfant. Elles impliquent la prise en compte des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et la mise en œuvre d'actions de soutien adaptées en assurant, le cas échéant, une prise en charge partielle ou totale de l'enfant. Dans tous les cas, l'enfant est associé aux décisions qui le concernent selon son degré de maturité.

Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.

La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge. » (...)

4.2.1 Une politique publique en difficulté pour répondre à l'acuité et à l'ampleur des besoins

4.2.1.1 Des besoins hors normes et mal identifiés

A. Une absence d'outil partagé de connaissance

Il n'existe à ce jour aucun outil d'observation et de connaissance du public, de son parcours et de ses besoins. L'observatoire de protection de l'enfance, dont l'existence et la composition sont prévus par le code de l'action sociale et des familles (CASF), n'a pas encore été réuni de façon opérationnelle à Mayotte. Le très récent recrutement d'une responsable de l'observatoire, baptisé OPEMa, et l'engagement du vice-président, chargé des Solidarités, Action sociale et Santé marquent une première étape vers une plus grande connaissance des jeunes en difficulté et de leurs besoins. Le déploiement de ses travaux pourrait bénéficier d'un partage de bonnes pratiques avec les acteurs nationaux⁵³.

En 2010, sous l'impulsion de la préfecture, et pour le seul public des mineurs isolés, un observatoire avait été créé et placé sous la co-présidence du Préfet et du Président du conseil départemental. Après huit années de travaux, notamment consacrés au comptage du public des mineurs isolés à Mayotte⁵⁴, l'OMI a fusionné avec l'OPEMa. La charte relative au fonctionnement de l'OMI⁵⁵ prévoyait également la mise en place de groupes de travail partenariaux sur l'accueil, la scolarisation et la prévention de l'isolement⁵⁶. La Mission n'a pas eu connaissance des résultats de ces travaux.

Ainsi, depuis 2018 et la dernière étude menée par l'OMI sur la base de chiffres de 2015-2016, sans logiciel de gestion des mesures de protection ou de suivi des parcours au sein des services de la direction de la protection de l'enfance (DPE), la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance se fait sans beaucoup de méthode alors que l'ampleur des besoins demande un outil solide de connaissance et de suivi du public.

⁵³ Notamment l'ONPE (observatoire national de la protection de l'enfance) et l'ODAS (observatoire et Observatoire national de l'action sociale)

⁵⁴ Les mineurs isolés à Mayotte – Contribution à l'Observatoire des Mineurs Isolés, janvier 2012

⁵⁵ Les signataires de cette Charte sont : Le Préfet, Le Président du conseil Général, Le Vice-recteur, Le juge des tutelles, Le juge des enfants, Le juge aux affaires familiales, Le substitut chargé des mineurs, Le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, Le directeur de la Sécurité publique, Le commandant de la gendarmerie nationale, Le directeur de la Police aux frontières Le directeur de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, Les associations (Tama, Croix rouge française, Solidarité Mayotte, Secours catholique Auteuil océan indien), L'association des maires, La mission locale, L'agence régionale de la santé, Le délégué de la défenseur des enfants

⁵⁶ Extrait d'un article du 8 novembre 2010 de Malango Actualité : « Le préfet indiquait la mise en place de trois groupe de travail : « le premier s'occupera des dispositifs d'hébergement (foyer de l'enfance, internat de semaine) et sera piloté par l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), le deuxième groupe, piloté par le vice rectorat, se penchera sur la scolarité et la formation de ces mineurs isolés, en particulier sur la tranche des 16-18 ans et le troisième groupe qui sera piloté par la préfecture, travaillera sur la prévention de l'isolement en favorisant le rapprochement familial dans ou hors du territoire de Mayotte ».

B. Des besoins hors normes tant par leur intensité que par leur ampleur

Le contexte de précarité, la plus ou moins grande clandestinité des familles en situation irrégulière, la fragilité des institutions, l'affaiblissement des structures traditionnelles sont autant de facteurs qui aggravent les situations de danger et de risque de danger des mineurs. Les travailleurs sociaux rencontrés par la Mission, qu'ils exercent dans les services de l'Etat, du conseil départemental ou du secteur associatif, alertent régulièrement les autorités compétentes sur les besoins de toute nature des enfants qui ne sont que très partiellement, voire pas du tout satisfaits. La Mission a observé à quel point les besoins fondamentaux d'une grande partie des mineurs, au premier rang desquels, celui de la sécurité sont très peu respectés. Dans le contexte social actuel, selon plusieurs acteurs rencontrés par la Mission, l'application formelle des dispositions nationales en vigueur pourrait se traduire par l'ouverture d'une mesure de protection de l'enfance pour environ « la moitié des mineurs » résidant à Mayotte. Cette hypothèse suffit à dire la spécificité et la gravité de la situation à Mayotte.

Dans ce contexte, le conseil départemental - de plus en plus averti des difficultés et de ses responsabilités institutionnelles - souhaite organiser et coordonner un groupe de travail interprofessionnel et interinstitutionnel, « sur la définition de la notion de danger en protection de l'enfance à Mayotte et comment l'appréhender dans le concret (...) pour une mise en œuvre plus efficiente de la mission de protection de l'enfance sur le territoire »⁵⁷.

4.2.1.2 Une politique publique locale qui reste à consolider en partenariat avec l'Etat

Le président du conseil départemental - chef de file de la protection de l'enfance - et ses services ne sont pas les seuls acteurs de cette politique publique qui nécessite, à Mayotte, encore plus qu'ailleurs compte tenu de l'ampleur des besoins, une mise en synergie de l'ensemble des acteurs qu'il s'agisse des services de l'Etat (Préfecture, Education nationale, Protection judiciaire de la jeunesse, juridictions pour mineurs, ARS, services de santé) et du secteur associatif.

Si la Mission a pu constater les faiblesses et les difficultés des collectivités territoriales, elle a également observé le sous-effectif chronique des services de l'Etat pour assurer ses missions, dont celles concourant à la politique de protection de l'enfance. Ainsi, par exemple, des juridictions pour mineurs contraintes de prioriser la réponse pénale, de l'Education nationale qui peine à assurer la continuité de ses missions de prévention⁵⁸ en l'absence de médecin⁵⁹, de la direction de l'emploi, de l'économie, du travail et des solidarités (DEETS).

⁵⁷ Projet de fiche action du prochain SDEF « Mettre en place un groupe de travail partenarial sur la définition de la notion de « danger » en protection de l'enfance dans le contexte mahorais »

⁵⁸ Au sein des classes, des séances d'information et de sensibilisation sur l'enfance en danger et notamment sur les violences intrafamiliales à caractère sexuel sont prévues dans l'emploi du temps des élèves par l'article L 542-3 du Code de l'éducation.

⁵⁹ Les visites médicales prévues par l'article L 542-2 du Code de l'éducation ont notamment pour objet de prévenir et détecter les enfants impactés dans leur développement par des carences éducatives et de soins ainsi que les maltraitances.

Afin qu'une action de protection de l'enfance s'organise solidement à Mayotte, la Mission considère qu'il faudrait s'attacher en priorité à en définir, entre partenaires, le contenu et les objectifs afin de pouvoir la piloter puis l'évaluer. La méthodologie participative employée par le conseil départemental pour la construction du prochain schéma est une évolution positive. Pour autant, la coordination entre les services du conseil départemental et ceux de l'Etat est apparue défailante.

4.2.1.3 Une organisation récente de la mission départementale de protection de l'enfance

La protection de l'enfance, compétence de plein exercice des conseils départementaux, a été étendue à Mayotte par ordonnances en 2005 et 2008. L'ensemble des dispositions du CASF relative à la protection de l'enfance y sont applicables depuis 2012.

A. Une démarche de structuration engagée très difficilement les premières années

L'organisation et le pilotage ont été engagés par le conseil départemental au début des années 2010 dans le contexte de la départementalisation. Le directeur de la protection de l'enfance, rencontré par la Mission à plusieurs reprises, fait état de trois phases : la première, de 2010 à 2015, marquée par un manque de collaboration entre l'Etat et le département qui tentait de mettre en œuvre cette nouvelle compétence sans compensation financière ; la deuxième, celle de la mise en œuvre du schéma départemental Enfance Famille (SDEF) 2017-2021 qui s'est appuyée sur l'état des lieux et des préconisations de la mission IGAS⁶⁰ et a bénéficié de la compensation financière de l'Etat et, la troisième qui devrait s'ouvrir avec le nouveau schéma, et qui devrait être celle d'une meilleure coopération entre les services et du développement des actions et des dispositifs de prévention et de protection plus qualitatifs.

La dynamique de la période 2017-2021 a marqué le pas lors de la vacance du poste de directeur du service durant l'année 2019⁶¹. Outre la formalisation, la mise en œuvre et le suivi du schéma, un règlement d'action sociale a été approuvé en 2016 (en remplacement du précédent datant de 2007), l'organigramme de la DPE a été retravaillé pour mieux répondre aux missions et de nombreux outils, procédures et documents ont été élaborés.

B. Des services qui fonctionnent, d'autres en construction

Cette démarche de structuration a permis la création de services et de dispositifs de protection de l'enfance, assurant le socle d'une « aide sociale à l'enfance solide et pérenne »⁶².

Sur la période du dernier schéma, le conseil départemental a créé, conformément aux procédures du CASF et notamment via la procédure d'appel à projet :

- deux maisons d'enfants à caractère social (MECS) ;

⁶⁰ Mission d'appui au Département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'Enfance : Rapport Tome 1 et Annexes Tome 2.

⁶¹ Le directeur de la DPE a en effet occupé les fonctions de directeur territorial adjoint à la protection judiciaire de la jeunesse de Mayotte durant l'année 2019.

⁶² Convention signée le 21 avril 2017 entre l'Etat et le conseil départemental relative aux concours de l'Etat en faveur de l'aide sociale à l'enfance de Mayotte.

- 18 lieux de vie et d'accueil⁶³ (LVA);
- trois services de prévention spécialisée ;
- un service d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) judiciaire, créé par arrêté conjoint du Président du conseil départemental et du Préfet.

Concernant les MNA plus spécifiquement, le conseil départemental a créé⁶⁴ des dispositifs qui prennent en compte l'ensemble du parcours de ces jeunes. Ainsi, l'association Mlezi Maore met en œuvre à partir de la fin de l'année 2021, un dispositif de 840 évaluations annuelles, un dispositif de mise à l'abri pour 30 jeunes en file active, un dispositif d'accompagnement de 450 jeunes accueillis dans des « familles recueillantes » par an et un dispositif de réunification familiale estimé à une cinquantaine de situations par an.

Ces différentes décisions, préconisées par le rapport de l'IGAS précité, ont permis de réorganiser la direction de la protection de l'enfance et de recentrer les services du département sur des missions prioritaires telles que le recueil et l'évaluation des informations préoccupantes (IP) et les mesures administratives de protection de l'enfance. Ce travail de réorganisation était encore en cours au moment du déplacement de la Mission⁶⁵.

4.2.2 Une politique de protection de l'enfance qui se met en place

Ces dernières années, des interrogations ont pu s'exprimer – tant du côté de l'Etat que des acteurs associatifs- sur les difficultés que rencontrait le conseil départemental pour assumer des responsabilités dans le champ de la protection de l'enfance, au regard des indicateurs requis et des exigences nationales.

4.2.2.1 L'augmentation significative de la capacité d'accueil et de prises en charge

Sur la durée du schéma, seule l'activité de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) est demeurée relativement stable, avec un pic d'informations préoccupantes en 2019 qui semble se confirmer pour 2021⁶⁶. Cette activité, qui donne lieu à une évaluation de la part des services du conseil départemental, ne dit pas le nombre d'enfants concernés (une IP pouvant être transmise pour une fratrie) et est dépendante de la transmission faite par le réseau des signalants. Eu égard au contexte mahorais, on peut estimer que le niveau de saisine de la CRIP est encore très inférieur à la réalité des situations des mineurs qui justifieraient la transmission d'une IP⁶⁷. Cela s'explique par plusieurs facteurs dont les sous effectifs constatés dans les services la parole encore très peu recueillie notamment chez les jeunes filles victimes d'agressions sexuelles, une relation force de l'ordre/ population généralement distancée et la permanence de modes de règlement des conflits en dehors de tout cadre légal, y compris pour des faits relevant d'infractions pénales.

⁶³ Ce type de structure a été retenu pour la souplesse qu'il offre dans sa création (pas d'appel à projet) et pour les conditions techniques et notamment immobilières favorables.

⁶⁴ Résultat de l'appel à projet notifié à l'association Mlezi Maore au deuxième trimestre 2021.

⁶⁵ L'arrêté de création des dispositifs relatifs aux MNA a été notifié à l'association Mlezi Maore qui a engagé les travaux pour un début de mise en œuvre fin 2021.

⁶⁶ Source DPE IP reçues : 1409 en 2017, 1433 en 2018, 1774 en 2019, 1518 en 2020 et 1467 au 22 octobre 2021.

⁶⁷ Le chef de service de la CRIP souhaite initier un travail partenarial local à partir de la déclinaison du cadre national de référence pour l'évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de danger publié par la HAS en janvier 2021.

L'ensemble des autres activités de la direction sont en augmentation sensible sur la durée du schéma 2017-2021. Ainsi fin 2021, 926 enfants sont placés à l'ASE (soit 2,6 fois plus qu'en 2017) pour une capacité de placement de 867 places tout dispositif confondu soit 2,7 fois plus qu'en 2017 (2,4 s'agissant des assistants familiaux) ; 606 enfants sont suivis en milieu ouvert dans le cadre d'une action éducative à domicile (AED) ou d'une AEMO soit presque trois fois plus qu'en 2017 ; une action de prévention spécialisée qui couvre désormais l'ensemble du territoire. Au 22 octobre 2021, l'ASE prend en charge 1857 enfants dans l'ensemble de ses dispositifs contre 865 au 1^{er} janvier 2017. Cette augmentation significative a été accompagnée d'une diversification des modalités de prise en charge en matière de placement.

4.2.2.2 *Une diversification des modalités d'accueil*

Jusqu'en 2019, les enfants placés à l'ASE étaient exclusivement confiés à des assistants familiaux. Leur nombre passe de 92 au 1^{er} janvier 2017 à 219 au 22 octobre 2021. Dans le même temps, la procédure d'agrément et de recrutement est formalisée faisant appel aux équipes pluridisciplinaires des services de la protection maternelle et infantile (PMI) et de la DPE. Les formations se mettent en place et le service « Gestion des assistants familiaux » de la DPE assure un accompagnement des familles via quatre coordinatrices intervenant par secteur géographique. La DPE a le projet de former spécialement des familles à l'accueil de publics à besoins spécifiques, notamment les mineurs avec des handicaps dont la prise en charge met les familles et les travailleurs sociaux en difficulté, faute de places en établissements médico-sociaux. Le traitement inadapté de ces situations peut créer des situations de négligence, voire de maltraitance à l'égard des enfants.

L'avancée la plus notable en matière de diversification des modalités de prise en charge est la création de deux MECS et de 18 LVA soit une capacité de 174 places. En revanche, aucune réflexion n'a encore été conduite relative à l'accueil par des tiers dignes de confiance ou aux modalités d'accueil durable et bénévole, la DPE se prive ainsi de modalités de placement qui pourraient s'articuler avec les pratiques traditionnelles de confiage qui perdure de fait à Mayotte et aux Comores. La formalisation de ces pratiques pourrait permettre de donner un statut aux familles et donc une sécurité aux enfants ainsi accueillis.

Au 31 décembre 2019⁶⁸, le nombre de places en établissement d'aide sociale à l'enfance à Mayotte était de 0,6 ‰ jeunes de 0 à 20 ans. Ce ratio est de 5,1 ‰ pour la France entière et de 1,8 ‰ en Guyane, plus faible ratio après Mayotte mais pour autant trois fois supérieur. Ces chiffres soulignent la nécessité de poursuivre le développement des dispositifs et des capacités de placement de des mineurs les plus en difficulté.

4.2.2.3 *Un premier socle encore insuffisant*

Depuis la fin du deuxième semestre 2021, le conseil départemental travaille à l'élaboration du prochain schéma départemental Enfance Famille. Des travaux ont été menés dans une dynamique partenariale et son approbation était prévue pour fin 2021.

⁶⁸ Source Panorama statistique Jeunesse, Sport et Cohésion sociale de 2020.

Pour le prochain schéma, les crédits nécessaires à la protection de l'enfance doivent permettre de financer le fonctionnement des établissements et services déjà ouverts et les investissements à inscrire dans l'approfondissement des programmes du SDEF 2017-2021⁶⁹. L'augmentation du nombre de places en établissements, qui n'implique pas nécessairement de nouvelles constructions de bâtiments, ainsi que la diversification des modalités d'accueil restent une priorité de la prochaine convention financière⁷⁰.

L'ensemble des dispositifs existants - dont on a vu qu'ils sont très insuffisants au regard des besoins singuliers de Mayotte - nécessite, selon les éléments recueillis par la Mission auprès du conseil départemental, en 2022 année pleine, un budget d'environ 50 millions d'euros⁷¹. Pour les années suivantes, le budget nécessaire sera à ajuster annuellement en fonction du déploiement des dispositifs. La Mission est favorable au maintien d'un budget annexe qui permet d'identifier et de préserver les crédits PMI et ASE et à une contractualisation pluriannuelle entre l'Etat et le conseil départemental.

Comme la Mission a pu le constater sur le terrain, le dispositif de protection de l'enfance reste largement sous dimensionné, et ce d'autant plus, si les mécanismes de prise en charge des MNA n'évoluent pas. A ce jour, la charge de l'accueil de ce public repose sur le seul conseil départemental sans dispositif de solidarité nationale, ce qui mériterait une réflexion approfondie sur une évolution possible.

Outre la question des crédits mobilisables, se pose celle de partenariats effectifs. A titre d'exemple, la PJJ a fait des propositions à la DPE en vue d'un renforcement de la CRIP, de formations pour les assistants familiaux ou d'actions conjointes au bénéfice des jeunes. Sur un sujet comme la mise en œuvre de la mission contrôle des établissements et services autorisés, des partenariats pourraient également être envisagés entre les services du conseil départemental et les services de l'Etat concernés (PJJ et ARS).

Recommandation n° 7. Refonder le pilotage de la politique de protection de l'enfance par le conseil départemental, chef de file, avec une collaboration renforcée des services de l'Etat en définissant une méthode de travail agile associant l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance à la mise en œuvre du schéma départemental enfance famille 2022-2027 et en développant une démarche qualité/ contrôle des services et des établissements (Président du conseil départemental et préfet).

Recommandation n° 8. Elaborer le budget annexe de l'ASE dans le cadre d'une contractualisation ad hoc Etat-Département qui couvre la durée du schéma 2022-2027. Les montants devront prendre en compte les dépenses nouvelles à mesure de la concrétisation des projets du schéma, en lien avec le nombre croissant de jeunes pris en charge et la diversification des structures d'accueil (Préfet et président du conseil départemental).

⁶⁹ Source DPE IP reçues : 1409 en 2017, 1433 en 2018, 1774 en 2019, 1518 en 2020 et 1467 au 22 octobre 2021.

⁷⁰ En 2021, les MECS et les LVA ont un prix de journée unique à 212 euros.

⁷¹ Estimation donnée par le DPE à la Mission, le budget primitif étant en cours de construction, socle à retenir.

4.3 Les difficultés pour scolariser tous les mineurs et leur offrir une formation adaptée

L'ensemble des éléments de ce chapitre sont développés et précisés en **annexe 9**.

Si Mayotte est un département depuis 2011, le Rectorat n'est un rectorat de plein exercice que depuis le 1^{er} janvier 2020.

À la rentrée scolaire de 2021, les effectifs scolarisés sont d'environ 106 000 élèves dont 57 000 dans le premier degré et 49 000 dans le second degré. Les écoles et les collèges sont tous en éducation prioritaire.

Les écoles et établissements du second degré accueillent des effectifs d'élèves très importants avec une moyenne de plus de 311 élèves dans les écoles du premier degré et une moyenne de presque 1 500 élèves dans les collèges et les lycées⁷². C'est à Mayotte que l'on trouve les collèges avec les effectifs les plus élevés de France.

Mayotte est l'académie qui enregistre les plus mauvaises performances scolaires de France, et cela aussi bien en début d'élémentaire, en début de sixième qu'en fin de troisième. Les résultats des tests des « journées défense et citoyenneté » (JDC) de 2020, qui ne concernent pourtant que les jeunes de nationalité française, montrent que 71,1 % des jeunes ont des difficultés de lecture (contre 9,5 % sur l'ensemble du territoire national). Les taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB) et au baccalauréat sont particulièrement faibles.

Selon les données communiquées par le Rectorat à la Mission⁷³, sur l'ensemble des jeunes en âge de scolarisation, de l'âge de 3 ans (début de la scolarisation) à l'âge de 18 ans (fin de période d'obligation de formation), 15 462 mineurs ne sont pas scolarisés. Si l'on prend en compte uniquement l'âge de l'instruction obligatoire (3-16 ans), ils sont 11 735, soit 12,1 % de la classe d'âge et si l'on s'en tient aux anciens critères de l'instruction obligatoire (de 6 à 16 ans avant 2019), ils sont 6 104 soit 7,9 % de la classe d'âge.

4.3.1 Le premier degré : des difficultés d'entrée dans la scolarisation

En 2020, 3 576 enfants de trois ans, 5 631 en âge d'aller à la maternelle, 9 278 en âge d'aller à l'école primaire (maternelle plus élémentaire) ne sont pas scolarisés. Alors que l'instruction est obligatoire dès l'âge de 3 ans depuis la rentrée 2019, seuls 58 % des enfants de 3 ans et 85 % des enfants de 4 ans sont scolarisés. Tous les enfants en âge d'être scolarisés ne sont pas inscrits par les communes ; tous les élèves inscrits ne sont pas scolarisés. Cela est essentiellement dû à une insuffisance des capacités d'accueil, du nombre de salles de classe disponibles.

⁷² Au niveau national, le nombre moyen d'élèves est de 126 pour les écoles primaires, 504 pour les collèges et 105 pour les lycées.

⁷³ Données qu'il faut utiliser avec prudence compte tenu de la volatilité de la population.

4.3.1.1 *Un manque important de salles de classe*

Le rapport interministériel sur les constructions scolaires de 2019 considérait qu'en 2018, 600 salles de classe manquaient pour supprimer les rotations et garantir la scolarisation pour tous et qu'à l'horizon 2027, il faudrait en créer 857. La situation s'est détériorée depuis. Entre 2014 et 2020, 122 salles de classe ont été livrées soit une moyenne de 17,5 salles par an alors qu'il en faudrait environ 80 par an. A ce rythme, 49 ans seraient nécessaires pour que toutes les salles de classe soient construites.

En 2020, au taux d'encadrement de 2019 (21 élèves par classe), il manque, 441 salles de classes pour que l'école soit en mesure de scolariser tous les élèves. Il convient d'ajouter les 365 salles (selon le rectorat) qui seraient nécessaires pour supprimer les rotations. En 2020, ce ne sont plus 600, mais 806 salles de classes qui manquent. Si on ajoute celles qui seraient nécessaires pour faire face à la croissance démographique prévisible d'ici 2027, le chiffre dépasse très nettement les 857 annoncées en 2019.

La programmation est bien en deçà des besoins (503 constructions de salles de classe sont programmées entre 2014 et 2025 alors que le besoin dépasse les 800 salles de classe) et l'exécution est bien en deçà de la programmation (en 2020, sur les 488 salles programmées depuis 2014, seules 122 ont été livrées, soit un taux d'exécution de 25 %).

Le financement des constructions scolaires du premier degré est imputé sur le programme 123 du ministère des Outre-mer, et la programmation financière relève de la DEAL. Le rectorat intervient dans la définition des besoins, notamment par la prévision des effectifs d'élèves à scolariser. L'effort financier de l'État est très important puisque, dans le cadre du plan d'action pour l'avenir de Mayotte⁷⁴, 500 millions d'euros sont mobilisés en cinq ans pour les constructions scolaires des premiers et seconds degrés. Pour la plupart des interlocuteurs rencontrés par la Mission, le problème du déficit des constructions du premier degré ne trouve pas principalement son origine dans les difficultés de financement.

Le rapport interministériel sur les constructions scolaires de 2019 met en avant un certain nombre de freins que rencontrent les communes : manque de personnel qualifié en matière de gestion publique, notamment en ingénierie ; difficultés à fournir avec fluidité et fiabilité les différents documents nécessaires aux opérations de constructions scolaires, notamment justificatifs (délibérations et factures) ; manque d'effectifs à la trésorerie municipale ; insuffisance de la trésorerie disponible...

Afin d'aider les communes, une convention quadripartite entre l'AFD, la préfecture de Mayotte, le rectorat de l'académie de Mayotte et l'association des maires de Mayotte qui prévoit une assistance à la maîtrise d'ouvrage relative aux constructions scolaires du premier degré a été signée.

⁷⁴ En réponse au mouvement social d'ampleur du premier semestre 2018, ce plan, composé de 53 engagements regroupant 125 actions pour développer le territoire et améliorer la vie quotidienne à Mayotte, a été arrêté.

L'AFD mobilise dans ce cadre une somme allouée par le ministère des Outre-mer de 1,5 million d'euros pour compléter l'assistance apportée aux communes sur une période de deux ans et demi. Mais cette aide, certes précieuse, ne pourra pas répondre aux besoins urgents car si la convention a été signée en juin 2021, en octobre 2021, l'appui n'a pas encore été officiellement proposé aux communes. Selon le planning défini, le lancement des missions de conduite d'opérations devrait débuter au plus tôt en avril 2022. Cette convention devrait être activée dans les délais les plus courts.

Il apparaît illusoire de considérer qu'à court ou moyen terme, le nombre de salles de classe puisse être suffisant. Sans diminution des flux migratoires, et à structure d'âge et taux de scolarisation inchangés, il faudrait construire, d'après les calculs du pôle Science des données de l'IGF (cf. **annexe 4**) environ 400 écoles du premier degré d'ici 2050.

4.3.1.2 *Des conditions de scolarisation parfois en mode dégradé afin de scolariser le plus grand nombre possible d'enfants*

L'académie doit gérer l'insuffisance des capacités d'accueil dans un contexte de forte pression démographique.

Plus de 20 000 élèves suivent leur scolarité dans des écoles en rotation. Ils ont classe soit le matin (généralement de 7h00 à 12h00), soit l'après-midi (généralement de 12h30 à 17h30). Cette organisation, qui permet de scolariser le double d'élèves, respecte l'horaire réglementaire. Concernant les apprentissages, si la rotation du matin semble adaptée aux rythmes de l'enfant (et à ceux de leurs familles dans un territoire où le soleil se lève tôt et se couche tôt), les après-midis sont beaucoup moins efficaces car il est difficile de maintenir l'attention des élèves. Pour cette raison dans la plupart des circonscriptions les élèves changent de demi-journée d'école à chaque rentrée de congés ou toutes les deux semaines. Si l'objectif de la résorption des rotations est toujours fixé sur la décennie, malgré tous les efforts mis en œuvre, le nombre d'écoles en rotation ne diminue pas et a même tendance à augmenter légèrement.

Conformément aux indications ministérielles, les classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire (c'est-à-dire toutes les classes de l'académie) sont dédoublées. Mais en raison du manque de salles de classe, deux divisions avec deux enseignants peuvent se retrouver dans la même salle de classe. Cette configuration de co-enseignement, dénommée « duo » dans l'académie, correspond à entre 43 et 65 % des classes à Mayotte contre 15 à 20 % sur l'ensemble du territoire national. À Mayotte, une même salle de classe peut ainsi être utilisée par une division, par deux divisions (rotation ou duo), ou encore par quatre divisions (rotation et duo).

Le co-enseignement permet d'optimiser les capacités d'accueil, mais pour qu'il soit efficace, il est nécessaire que les enseignants se concertent, coordonnent leurs enseignements et disposent de recommandations académiques sur les « bonnes pratiques ».

La faiblesse des taux de scolarisation des enfants de trois / quatre / cinq ans (respectivement 55,2 %, 87,8 % et 90,9 % à la rentrée 2021) s'avère être un élément particulièrement pénalisant pour des élèves pour lesquels la scolarisation constitue la seule opportunité d'acquérir les compétences nécessaires, notamment en français, langue de scolarisation. 3 576 enfants de trois ans et 1 259 enfants de quatre ans n'ont pas accès à l'école à la rentrée 2020.

Pour faire face à cet afflux d'élèves et afin de pouvoir scolariser un maximum d'entre eux, en plus d'avoir augmenté le nombre des écoles en rotation et d'avoir décidé, de façon opportune, de ne pas limiter les effectifs des grandes sections à 24 élèves pour le moment, l'académie a créé des classes dites « itinérantes » qui scolarisent les enfants sur un horaire inférieur à l'horaire réglementaire ce qui leur permet d'accueillir davantage d'enfants.

Il y aurait à la rentrée 2021, 14 classes dites « itinérantes » réparties sur sept circonscriptions et concernant 1 195 élèves, essentiellement de petite et de moyenne sections. Pour le moment le dispositif n'est pas cadré, ainsi dans chaque circonscription l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) décide des modalités de scolarisation des élèves concernés qui peuvent aller d'un tout petit nombre d'heures à une douzaine d'heures par semaine. Ces classes qui permettent de scolariser davantage d'élèves (et qui font donc monter un peu artificiellement les taux de scolarisation) sont une véritable opportunité pour certains enfants qui sans cela seraient totalement privés d'école.

Mais la situation à laquelle on aboutit interroge : dans une même circonscription, des enfants d'un même âge (3 ou 4 ans) peuvent être scolarisés selon la norme (rythmes scolaires), uniquement par demi-journées tout en bénéficiant du nombre d'heures réglementaire (rotations), seulement pour quelques heures par semaine (classes dites « itinérantes ») ou ne pas être scolarisés du tout. Cela produit un traitement inéquitable des enfants.

Compte tenu du nombre important d'enfants à scolariser, ce mode dégradé est, dans les conditions actuelles, adapté à la situation de Mayotte.

Recommandation n° 9. Faire de la scolarisation de tous les enfants dans le premier degré, à partir de trois ans, une priorité de court terme, et pour cela :

- Ne pas diminuer le nombre d'écoles en rotation tant que les taux de scolarisation ne seront pas proches de 100 % ;
- Donner la priorité au co-enseignement en matière de doublement des CP et CE1 car il permet d'optimiser l'utilisation des locaux et prévoir un cadrage académique des pratiques professionnelles dans cette situation
- Ne pas chercher à limiter les effectifs des grandes sections à 24 élèves tant que les taux de scolarisation des 3-5 ans ne seront pas proches de 100 % ;
- Généraliser les classes d'accueil à horaire réduit (une seule salle de classe permettant d'accueillir 3 ou 4 groupes d'élèves) pour les petites et moyennes sections dans toutes les circonscriptions qui ne sont pas en mesure de scolariser tous les enfants de 3 et 4 ans et prévoir un cadrage académique concernant les modalités de leur organisation horaire (Ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports).

4.3.1.3 Une entrée difficile dans les apprentissages

La grande majorité des élèves, mahorais ou d'origine étrangère, ont une langue maternelle autre que le français. Pour environ 70 % d'entre eux la langue maternelle est le Shimaoré ou des langues proches, pour environ 20 % d'entre eux il s'agit du Kibushi. Cette réalité constitue un handicap en l'absence de prise en charge spécifique. La langue arabe est d'usage dans les écoles coraniques, mais elle n'est pas une langue de communication.

Les enfants qui entrent en petite et moyenne sections de maternelle éprouvent des difficultés à participer aux activités et peuvent même se replier sur eux-mêmes s'ils ne comprennent pas ce que leur dit leur enseignant. Le « bilinguisme transitif », dispositif expérimenté depuis 2015 sur le territoire, consiste à les accueillir autant que possible dans leur langue maternelle et d'utiliser progressivement la langue de scolarisation, le français. L'usage de la langue maternelle de l'élève n'est que transitoire : progressivement, elle sera de moins en moins utilisée au bénéfice du français.

Cette pratique pédagogique permet de sécuriser les élèves et de faciliter plus rapidement leur prise de parole en classe (en langue maternelle mais également en français) ; leur maîtrise des compétences orales en français est plus rapide et plus solide.

Alors que l'expérimentation a été engagée en 2015, et que le bilan est reconnu positif, le cadrage académique nécessaire sur les gestes professionnels à adopter en petite et moyenne sections de maternelle dans un contexte plurilingue n'est encore pas réalisé. Certains enseignants évitent encore de parler à leurs élèves dans leur langue maternelle, même lors des premiers jours de leur scolarisation.

Les 188 écoles publiques de l'académie sont classées en éducation prioritaire. Il n'existe pas d'école primaire privée sous contrat. Cela participe au manque d'attractivité de Mayotte pour les personnes ayant des enfants en âge de scolarisation dans le premier degré. Les parents qui souhaitent offrir des conditions de scolarisation privilégiées (ou qu'ils espèrent privilégiées) n'ont pas d'autre solution que d'opter pour des écoles hors-contrat. Ainsi, à la rentrée 2021, les 23 établissements hors-contrat du premier degré scolarisent 2 970 élèves soient plus de 5 % du total des enfants scolarisés dans le premier degré.

Recommandation n° 10. Définir et communiquer à l'ensemble des enseignants des classes de maternelle un cadrage académique concernant l'accueil des enfants en petite et moyenne sections, lorsqu'ils ne parlent ni ne comprennent le français (Rectorat).

4.3.1.4 *Des moyens mis en œuvre pour fournir une alimentation pendant le temps scolaire encore insuffisants*

En raison de la précarité sociale, la situation alimentaire de nombreux enfants est problématique à Mayotte. La « restauration » prend très majoritairement la forme d'une simple collation. Dans le premier degré, les familles doivent verser 36 euros par an. Tous les parents ne sont pas en mesure de verser cette contribution. Ainsi, seulement 64 % des élèves du premier degré de Mamoudzou bénéficient de la collation.

Selon de nombreux interlocuteurs de la Mission, la collation représente une part importante de la nourriture quotidienne des enfants, or son apport nutritionnel est nettement insuffisant.

Le dispositif « petits déjeuners » constitue un axe central de la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Depuis septembre 2019 des petits déjeuners gratuits sont distribués à des élèves du premier degré dans l'académie. En septembre 2021, ce sont 11 177 élèves de 29 écoles situées dans 9 communes qui en bénéficient 5 jours de la semaine : ils devraient être 14 600 en janvier 2022. Cela est à la fois considérable en termes de coûts, de logistique et d'impact positif sur la santé des élèves, mais insuffisant car seulement un peu plus de 20 % des élèves du premier degré sont concernés. Les 188 écoles sont éligibles à ce dispositif, mais toutes, même recrutant des élèves en situation alimentaire très précaire n'en bénéficient pas. Ainsi, sur un même quartier défavorisé (Kaweni par exemple) ou sur une même commune (Koungou par exemple), certaines écoles bénéficient du dispositif et d'autres pas.

Recommandation n° 11. Garantir une alimentation de qualité à tous les enfants et jeunes en organisant une action santé-éducation-nutrition avec la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, l'agence régionale de santé et le rectorat, en lien avec les communes et le Département. Généraliser la distribution des petits déjeuners dans toutes les écoles primaires, améliorer l'apport nutritionnel de la collation et en faire bénéficier tous les enfants grâce à un financement complémentaire de l'Etat (Préfet, Rectorat et ARS).

4.3.1.5 *Des accueils collectifs de mineurs⁷⁵ insuffisants*

Les accueils collectifs de mineurs (ACM) sont un dispositif très peu développé à Mayotte. L'habitude d'une majorité de familles est d'envoyer les enfants à l'école coranique ou de les garder à la maison pour qu'ils participent à la vie quotidienne du foyer ou au travail vivrier à l'extérieur.

Ainsi, seulement 3 033 jeunes ont bénéficié d'activités périscolaires en ACM en 2020-2021 sur une population totale de plus de 110 000 jeunes âgés de 3 à 17 ans, soit moins de 3 %. Les collectivités territoriales sont très en retrait du dispositif.

Les Projets Educatifs Territoriaux (PEdT) permettent aux communes de mettre en place des activités périscolaires à caractère pédagogique, mais en octobre 2021, seule une commune sur les 17 de Mayotte s'est réellement emparée du dispositif. Selon la Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES), les communes mettent en effet en place le plus souvent des garderies pour bénéficier des crédits du PEdT, mais pas de véritables activités périscolaires. La DRAJES sensibilise les communes à l'intérêt d'organiser des activités éducatives durant le temps périscolaire en leur fournissant des outils concrets pour structurer et concevoir les activités.

⁷⁵ Nouvelle dénomination des centres de vacances et de loisirs ou colonies des vacances et centres aérés.

4.3.2 Le second degré : les difficultés pour offrir une formation adaptée à chaque jeune

Un nombre important d'élèves du second degré vivent dans une grande précarité et sont dans une situation d'insécurité. Cette insécurité est d'abord matérielle, notamment alimentaire : certains élèves sont dans un réel dénuement et ne mangent que la collation distribuée dans leur établissement. L'insécurité est aussi physique, car même si la délinquance est souvent le fait de jeunes, ils en sont les premières victimes. Ceux dont les parents sont en situation irrégulière risquent de les voir reconduits ; ils risquent eux-mêmes d'être reconduits en même temps que leurs parents ou seuls s'ils n'arrivent pas à démontrer qu'ils sont mineurs. Beaucoup vivent dans un habitat précaire et peuvent subir la destruction de ce logement soit par « décasage » effectué par les populations, soit par « démolition de l'habitat insalubre » menée par la préfecture. Cette insécurité rend difficile une scolarisation satisfaisante, d'autant plus que les transports scolaires dysfonctionnent régulièrement et que les capacités d'accueil dans les établissements scolaires sont insuffisantes et pas toujours adaptées.

4.3.2.1 Les violences aux abords des établissements et dans les établissements s'accroissent

De nombreux facteurs perturbent le bon déroulement de la scolarité dans le second degré à Mayotte. Il s'agit en premier lieu de la violence scolaire, en second lieu des problèmes récurrents des transports scolaires avec des journées particulièrement longues pour beaucoup de collégiens et de lycéens, il s'agit aussi de nombreux autres facteurs, comme les coupures d'eau qui rendent nécessaire l'arrêt des cours et le retour des jeunes dans leurs quartiers.

Les violences aux abords des établissements scolaires augmentent fortement et deviennent de plus en plus graves. Durant l'année scolaire 2020-2021, cinq élèves ont perdu la vie lors de rixes. Jusqu'à présent, les établissements semblaient plutôt sanctuarisés, ce n'est plus le cas maintenant. Les violences se développent aussi au sein des établissements. Selon le conseiller technique établissement et vie scolaire (CTEVS) du Rectorat, 60 % environ des violences ont lieu aux abords des établissements et 40 % à l'intérieur.

Parfois les violences sont exacerbées par les dysfonctionnements du transport scolaire. Il débute à 4 heures 15 le matin et certains élèves se lèvent très tôt, parfois dès 3 heures car ils doivent aller à pied sur les lieux du ramassage scolaire. Souvent, ils ne retournent pas chez eux avant 19h00/19h30.

La gestion des bus scolaires est aléatoire ; les embouteillages sont récurrents. Il peut arriver que des jeunes attendent le bus pendant deux heures. Comme les bus sont souvent « caillassés », il est fréquent que les conducteurs fassent « valoir leur droit de retrait ».

Recommandation n° 12. Renforcer les équipes de vie scolaire des établissements, conseillers principaux d'éducation et assistants d'éducation et inciter les établissements à traiter et à faire remonter tous les problèmes de violence scolaire de façon à ne pas banaliser les « violences ordinaires » (Ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports et Rectorat).

4.3.2.2 *Le décrochage des jeunes est avant tout dû à l'insuffisance des capacités d'accueil*

De nombreux jeunes ne sont pas scolarisés. Si l'on croise les données de l'INSEE avec celle du rectorat, c'est le cas en 2020, de 2 457 jeunes de 11 à 16 ans et de 4 014 jeunes de 11 à 18 ans ; sur les 1 269 allophones nouvellement arrivés recensés par le CASNAV, seuls 523 ont pu être scolarisés. En 2017, seulement 66 % des jeunes de 17 et 18 ans étaient scolarisés à Mayotte contre 86 % pour l'ensemble de la France.

Le décrochage des jeunes est essentiellement dû à Mayotte à l'insuffisance des capacités d'accueil. La structure de ces capacités est par ailleurs mal adaptée. Malgré les efforts de l'académie (optimisation des locaux disponibles et création pôles métiers), la voie professionnelle reste encore sous-dimensionnée : à l'issue de la troisième, alors que 30 % des décisions d'orientation concernent la voie professionnelle, seuls 17 % des élèves y sont affectés, soit l'un des plus faibles taux de France ; les autres se retrouvent de fait en seconde générale et technologique et, souvent, décrochent des apprentissages.

L'ouverture de quatre nouveaux lycées à l'horizon 2026 devrait permettre d'améliorer la situation.

En raison du manque de places dans les établissements du second degré et parce que la scolarisation est pratiquement la seule modalité d'intégration des jeunes de nationalités étrangère, il est pour le moment impossible à Mayotte de garantir l'obligation de formation des 16-18 ans. En effet, les jeunes étrangers ne peuvent pas, jusqu'à présent, être intégrés au régiment du service militaire adapté (RSMA), ni bénéficier du service civique. Le service national universel est lui aussi réservé aux jeunes de nationalité française.

Recommandation n° 13. Renforcer la lutte contre le décrochage scolaire et garantir l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans par l'action commune du rectorat, du Conseil départemental et de la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités et proposer obligatoirement à tous les jeunes de 16 ans non scolarisés un dispositif, à plusieurs niveaux, notamment centré sur l'acquisition des savoirs de base (Rectorat, conseil départemental et préfet).

4.3.2.3 *Grâce aux efforts du rectorat, les constructions scolaires dans le second degré se déploient de façon satisfaisante*

À la rentrée 2021, 49 551 élèves étaient inscrits dans les établissements du second degré. Ils étaient 36 954 en 2014. Le nombre d'élèves a donc progressé en moyenne de presque 1 800 élèves par an. Cela correspond à l'effectif d'un gros établissement scolaire chaque année.

Le Rectorat est maître d'ouvrage pour le second degré. Un service composé qu'une quinzaine de personnes est chargé de ce dossier au rectorat. À Mayotte, les établissements scolaires du second degré ne sont pas des EPLE (établissements publics locaux d'enseignement) puisqu'ils appartiennent à l'État, qui les prend totalement en charge, et non à la collectivité territoriale.

D'ici 2026, ce sont 8 collèges, 4 lycées, trois internats, un gymnase et 6 cuisines centrales qui sont programmées. Dans le second degré, les autorisations d'engagement entre 2019 et 2022 s'élèvent à 334 millions d'euros. L'État fournit donc un effort soutenu pour ajuster les capacités d'accueil aux besoins.

Pour autant, si le nombre de places en collège, en seconde générale et technologique et dans le cycle terminal de la voie générale est à peu près suffisant, les tensions concernant les filières professionnelles et, dans une moindre mesure, technologiques restent fortes dans la mesure où il manque des locaux techniques (salles spécialisées et ateliers).

Sans diminution des flux migratoires, et à structure d'âge et taux de scolarisation inchangés, il faudrait construire, d'après les calculs du pôle Science des données de l'IGF (**cf. annexe 4**) environ 46 collèges et 23 lycées d'ici 2050.

Recommandation n° 14. Augmenter les capacités d'accueil dans le second degré, notamment dans la voie professionnelle et abonder, lors du renouvellement du contrat de convergence, l'enveloppe allouée aux constructions scolaires des premier et second degrés afin de dépasser les 100 millions par an actuels, de façon à être en mesure de faire face à l'augmentation importante des coûts des travaux, à la raréfaction du foncier disponible, mais aussi aux dépenses liées à la sécurisation des établissements scolaires (Rectorat et ministère de l'Éducation nationale de la jeunesse et des sports).

Recommandation n° 15. Créer des établissements et/ou développer des classes et filières d'excellence (classes bilingues, sections européennes, sections internationales...) pour assurer aux élèves de Mayotte les meilleures conditions de réussite et pour renforcer l'attractivité du territoire (Rectorat).

4.3.3 L'enseignement supérieur : un manque de perspectives pour les jeunes

L'enseignement supérieur est fortement sous-dimensionné : 1 451 places en tout en première année à la rentrée 2021 pour 3 751 bacheliers. Ces 1 451 places se répartissent entre le centre universitaire de formation et de recherche (584 places), le secteur sanitaire et social (70 places) et l'éducation nationale - BTS, Classes préparatoires aux grandes écoles, mentions complémentaires (797 places).

Le centre universitaire de formation et de recherche (CUFR) de Mayotte est un établissement public d'enseignement supérieur à caractère administratif qui a connu sa première rentrée universitaire en 2012. Il accueille 1 641 étudiants durant l'année universitaire 2020-2021. Malgré l'effectif réduit, l'offre de formation est relativement large puisque le CUFR permet de préparer plusieurs licences. Un département sciences de l'éducation prépare les étudiants au professorat des premier et second degrés. La pression est forte puisque le CUFR a reçu en tout 4 301 candidatures Parcoursup en 2021 pour 584 places de première année. Il est sous-dimensionné et sous-équipé par rapport aux besoins locaux : un seul amphithéâtre, centre de documentation universitaire trop petit, pas de logements étudiants, cafétéria trop petite... Il est par ailleurs impossible d'optimiser les locaux d'enseignement car ils ne peuvent pas être utilisés après 17h00 en raison de la délinquance et de l'absence de transport collectif sur le territoire ainsi que de solution adaptée aux étudiants qui n'ont la plupart du temps pas d'autre choix que d'utiliser les transports scolaires.

Une extension des locaux du CUFR est prévue, mais elle ne pourra pas être effective avant plusieurs années, et le problème de la disponibilité du foncier limite les extensions futures. Il paraît indispensable de développer, comme c'est le cas en Guyane par exemple, de façon complémentaire aux cours en présentiel, l'enseignement en visio-conférence en faisant le nécessaire en termes de performance de connexion et d'équipement informatique des étudiants.

Du fait de l'insuffisance des capacités d'accueil dans l'enseignement supérieur, 75 % des bacheliers poursuivant leurs études le font à La Réunion ou dans une académie métropolitaine. Ces jeunes sont quasiment exclusivement des jeunes de nationalité française. Pour les étrangers, la préfecture délivre des visas à quelques bacheliers à partir d'une liste fournie par le rectorat (37 sur 244 demandes en 2021).

La très grande majorité des bacheliers d'origine étrangère ne peuvent donc poursuivre leurs études que sur le territoire mahorais. Ils doivent être en situation régulière (et donc être titulaires d'un titre de séjour) pour intégrer le CUFR. Seule l'éducation nationale accueille des jeunes dont la situation n'a pas été régularisée. Ainsi, selon les données du rectorat en 2020-2021, 25 % des élèves de terminale étaient de nationalité étrangère et à la rentrée 2021 (même cohorte) 51 % des étudiants à Mayotte sont de nationalité étrangère.

Sans un développement important de l'offre de formation dans l'enseignement supérieur, la situation va se dégrader car le nombre de bacheliers augmentera fortement ces prochaines années. Ainsi, il est passé de 3 063 en 2018 à 3 751 en 2021, soit une augmentation de 22,5 % en trois ans. La situation risque aussi de se dégrader car la part des jeunes de nationalité étrangère augmente fortement. À la rentrée 2020, 25 % des élèves de terminale étaient de nationalité étrangère ; à la rentrée 2021, ils sont 33 % en terminale et respectivement, 38 %, 44 % et 49 %, des élèves de première, seconde et troisième. Dans l'état actuel des choses et faute d'action publique, un pourcentage croissant d'élèves va donc se retrouver dans les années à venir sans solution et sans perspectives. Ceci crée une grande frustration et un sentiment de défiance chez les jeunes qui ne sont pas propices à la réussite scolaire et à l'apaisement de la situation sociale.

Recommandation n° 16. Augmenter l'offre de formation post baccalauréat, tant du centre universitaire de formation et de recherche - à court terme en développant les solutions numériques et à long terme par la construction de nouveaux bâtiments - que de l'éducation nationale (nouvelles classes préparatoires aux grandes écoles et nouveaux brevets technicien supérieur. Privilégier les formations dans les filières économiques et sociales d'avenir (Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports).

5. LES POLITIQUES RÉGALIENNES EN DIFFICULTÉ ET SOUVENT MISES EN ÉCHEC

5.1 Une politique migratoire en difficulté qui contraint l'Etat à délivrer des titres de séjour à de nombreux étrangers en situation irrégulière

5.1.1 *La lutte contre l'immigration irrégulière ne parvient pas à empêcher l'entrée et l'installation de très nombreux clandestins à Mayotte*

L'État consacre des moyens importants et croissants pour la lutte contre l'immigration clandestine (LIC). Le service territorial de la police aux frontières (PAF), dont la principale mission est de lutter contre l'immigration clandestine, dispose de 321 agents. Il est chargé de la LIC Mer, Terre et Air.

À Mayotte, l'entrée des étrangers en situation irrégulière (ESI) se fait essentiellement par voie maritime, l'arrivée par voie aérienne étant très marginale. Ces clandestins arrivent par kwassa-kwassa, embarcation traditionnelle utilisée par les pêcheurs. Ce trafic, organisé par des passeurs installés aux Comores et à Mayotte, est une source de revenus considérables et fait vivre de nombreuses personnes de part et d'autre.

En mer, la PAF déploie deux intercepteurs H24 qui interviennent sur signalement de la marine nationale lorsque celle-ci repère des embarcations suspectes sur ses radars. Depuis 2020, la LIC Mer s'appuie également, à certaines périodes, sur une société privée qui effectue un repérage par avion quelques heures par jour afin d'obliger les embarcations suspectes à faire demi-tour avant qu'elles ne pénètrent dans les eaux territoriales françaises.

Lorsqu'un kwassa-kwassa est arraisonné, les passagers sont transbordés sur l'intercepteur et conduits au centre de rétention administrative (CRA) pour être éloignés du territoire français. Les embarcations interceptées sont détruites ; celles qui ne sont pas interceptées débarquent leurs passagers sur l'une des nombreuses plages de Mayotte et repartent parfois vers les Comores avec le butin des vols et cambriolages commis à Mayotte.

Sur terre, la PAF déploie un groupe d'appui opérationnel (GAO) d'environ 80 effectifs, plus connu sous l'appellation de « police en basket », qui fait des incursions rapides dans les bangas et conduit les ESI interpellés au CRA. Les services de police et de gendarmerie participent aux interpellations sur terre dans le cadre de leur activité générale.

Mayotte est le territoire d'Outre-mer qui réalise le plus de reconduites : en 2019, 24 080 éloignements ont été réalisés⁷⁶ alors que la Métropole n'en a reconduit que 20 994 (31 404 si on inclut les départs aidés⁷⁷). Cependant, malgré ces reconduites massives, le nombre d'étrangers en situation irrégulière augmente inexorablement sous l'effet conjugué d'une forte natalité, essentiellement portée par des femmes étrangères, et d'un solde migratoire redevenu positif depuis 2012.

L'INSEE constate en effet qu'à Mayotte, après une période de solde migratoire négatif entre 2002 et 2011, celui-ci est redevenu positif depuis 2012 avec, en moyenne, 1 100 personnes de plus par an. Ce solde résulte notamment de deux courants opposés : d'une part, un nombre important d'entrées irrégulières (+32 500 entre 2012 et 2017) et, d'autre part, un nombre important de départs de natifs de Mayotte (-25 900 entre 2012 et 2017)⁷⁸. Entre 2012 et 2017, la part des étrangers dans la population totale est passée de 40 à 48 %. En 2017, ils étaient majoritaires dans plusieurs communes (61 % à Koungou, 58 % à Mamoudzou et Dombeni)⁷⁹.

La présence d'un nombre très important de clandestins contribue fortement à la dégradation des conditions de vie à Mayotte, ne serait-ce que par la saturation qu'elle induit dans les services publics (écoles et hôpitaux notamment). En outre, la présence importante de clandestins nourrit chez les Mahorais le sentiment d'être abandonné par l'Etat et incite certains collectifs de citoyens à vouloir « se faire justice soi-même », comme cela s'est passé lors de la crise sociale de 2018 où des groupes d'habitants ont détruit les habitations des étrangers en situation irrégulière, notamment dans le sud de l'île.

⁷⁶ Ce nombre ne représente pas le nombre réel d'étrangers éloignés car un certain nombre de clandestins reviennent à Mayotte et sont éloignés à plusieurs reprises. Le CRA n'a pas pu préciser à la Mission le nombre d'ESI reconduits à plusieurs reprises car le STPAF n'est doté du système biométrique national (SBNA - module additionnel du logiciel de gestion des étrangers en France AGDREF) que depuis quelques mois.

⁷⁷ Source DGEF : « Les chiffres clés de l'immigration », statistiques publiques n°1, ministère de l'intérieur, 2019.

⁷⁸ INSEE Analyses Mayotte n°26, « Entre 440 000 et 760 000 habitants selon l'évolution des migrations, la population de Mayotte à l'horizon 2050 », 15/07/2020.

⁷⁹ INSEE Première n°1737, « A Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », 07/02/2019.

5.1.2 Plusieurs facteurs, dont la lutte contre l'immigration clandestine, contribuent à l'accroissement du nombre de mineurs à Mayotte

Outre, le taux de fécondité observé sur place, beaucoup de clandestins viennent s'installer à Mayotte accompagnés de leurs enfants. Parfois, ce sont des kwassas entiers qui arrivent remplis de mineurs. Ainsi, la fin de l'été est particulièrement propice à l'arrivée de kwassas « scolaires », c'est-à-dire d'embarcations d'enfants qui viennent à Mayotte pour la rentrée scolaire et qui sont adressés par leurs parents à un membre de la famille installé à Mayotte. Enfin, la loi française interdit l'éloignement d'un mineur⁸⁰, sauf s'il accompagne un majeur étranger qui fait l'objet d'une procédure d'éloignement forcé, et ce, sous certaines conditions⁸¹. Le nombre de mineurs éloignés diminue donc d'année en année, passant de 5 959 en 2010 à 1 653 en 2020, soit une baisse de 72 % comme le montre le tableau ci-dessous⁸² :

	Nombre d'étrangers en situation irrégulière éloignés										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TOTAL éloignés	24 913	20 354	15 472	15 060	19 758	18 763	22 679	19 648	14 869	24 080	11 996
a) dont MAJEURS	18 954	14 966	11 766	11 195	14 309	13 982	17 946	16 886	12 911	21 357	10 343
<i>femmes</i>	6 652	5 600	3 568	3 103	4 964	4 012	4 814	4 107	3 757	5 580	2 956
<i>hommes</i>	12 302	9 366	8 198	8 092	9 345	9 970	13 132	12 779	9 154	15 777	7 387
b) dont MINEURS	5 959	5 388	3 706	3 865	5 449	4 781	4 733	2 762	1 958	2 723	1 653
<i>Source : Calculs Mission sur données CRA Mayotte</i>											

Une autre explication pour la baisse du nombre de mineurs reconduits pourrait provenir d'une évolution des modalités de lutte contre l'immigration clandestine. En effet, au fil du temps, les éloignements opérés à travers les interceptions sur terre (LIC terre) ont pris le pas sur ceux opérés à travers les interceptions en mer (LIC mer) car un nombre croissant de kwassas sont sommés de faire demi-tour avant qu'ils aient pénétré dans les eaux territoriales françaises (131 en 2019, 157 en 2020 et 205 en 2021⁸³). Comme le montre le tableau ci-dessous, parmi les étrangers éloignés, la part de ceux interpellés sur terre est passée de 52% en 2017 à 71% en 2020.

⁸⁰ Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose que : « Ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure de reconduite à la frontière en application du présent chapitre : / 1° L'étranger mineur de dix-huit ans (...) » (art. L. 511-4). Toutefois, l'éloignement forcé d'un étranger majeur décidé sur le fondement de l'article L. 511-1 du CESEDA peut légalement entraîner celui du ou des enfants mineurs l'accompagnant.

⁸¹ Décision du CE n° 398612 du 13/04/2016 : « Il s'ensuit que l'autorité administrative doit s'attacher à vérifier, dans toute la mesure du possible, l'identité d'un étranger mineur placé en rétention et faisant l'objet d'une mesure d'éloignement forcé par voie de conséquence de celle ordonnée à l'encontre de la personne majeure qu'il accompagne, la nature exacte des liens qu'il entretient avec cette dernière ainsi que les conditions de sa prise en charge dans le lieu à destination duquel il est éloigné.

⁸² Les variations dans le nombre d'éloignements opérés chaque année s'expliquent, pour partie, par les crises sociales régulières que subit l'île (2011, 2015, 2016, 2018), auxquelles s'ajoute la crise sanitaire du Covid depuis 2020.

⁸³ Source : tableau de bord Opération Shikandra.

Part des personnes éloignées suite à des opérations de la LIC mer ou de la LIC terre						
		2017	2018	2019	2020	
	LIC MER	48%	25%	18%	29%	
	LIC TERRE	52%	75%	82%	71%	
Source : Calculs Mission sur données CRA						

Or, lorsque les étrangers sont interpellés dans les bangas ou ailleurs sur terre, souvent, les enfants sont à l'école. Les hommes et les femmes sont donc emmenés au CRA sans leurs enfants. Une fois placés au CRA, la plupart des adultes, notamment les mères, choisissent de ne pas dévoiler l'existence de leurs enfants en espérant leur offrir un avenir meilleur à Mayotte et en projetant également de revenir rapidement auprès d'eux. Elles demandent d'ailleurs souvent, officieusement, aux associations présentes au CRA de prévenir les membres de la famille ou les voisins afin qu'ils prennent en charge leurs enfants dans l'attente de leur retour. Le tableau ci-dessous montre la diminution régulière du nombre de femmes reconduites avec un ou plusieurs mineurs, particulièrement depuis 2017 :

Pourcentage des femmes éloignées avec un ou plusieurs mineurs										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
% femmes éloignées avec un ou plusieurs mineurs	37,5	40,5	37,9	38,6	31,5	37,8	38,6	27,9	26,1	24,9
Source : CRA										

La maîtrise du nombre d'étrangers en situation irrégulière à Mayotte est une condition impérative pour que les politiques publiques puissent fonctionner correctement et apporter l'espoir d'une vie meilleure aux habitants. La lutte contre l'immigration clandestine doit donc être une politique publique prioritaire, tant pour empêcher les nouvelles entrées que pour diminuer le nombre d'étrangers en situation irrégulière déjà installés sur le territoire. En conséquence, il est primordial de doter la PAF des moyens nécessaires pour s'adapter rapidement aux nouvelles méthodes utilisées en mer par les passeurs, notamment l'arrivée de plusieurs kwassas en même temps qui saturent les capacités de transbordement des intercepteurs, ce qui permet aux embarcations non interceptées de débarquer leurs passagers sur une plage de l'île. Pour les clandestins déjà installés à Mayotte, il est important de définir une stratégie permettant d'éloigner les adultes, accompagnés de leurs enfants mineurs.

Recommandation n° 17. Continuer à faire de la lutte contre l'immigration clandestine une politique publique prioritaire. A cette fin, doter la PAF des moyens nécessaires pour adapter la lutte contre l'immigration clandestine en mer aux nouvelles méthodes utilisées par les passeurs et, pour ce qui concerne la lutte contre l'immigration clandestine sur terre, définir une stratégie permettant d'éloigner les adultes, accompagnés de leurs enfants mineurs (Ministère de l'intérieur).

5.1.3 La majorité des titres de séjour délivrés sont justifiés par la nationalité française des enfants mineurs nés à Mayotte

5.1.3.1 La quasi-totalité des titres de séjour délivrés à Mayotte le sont à titre de régularisation

L'ensemble des éléments de ce chapitre sont développés et précisés en **annexe 27**.

Le tableau ci-dessous détaille les catégories de titres délivrés depuis 2010 :

Évolution du nombre de titres de séjour délivrés par le préfet de Mayotte																								
catégorie	2015				2016				2017				2018				2019				2020			
	1 ^e dmd	RNV	Total	%	1 ^e dmd	RNV	Total	%	1 ^e dmd	RNV	Total	%	1 ^e dmd	RNV	Total	%	1 ^e dmd	RNV	Total	%	1 ^e dmd	RNV	Total	%
Parent d'enfants français	2 811	5 637	8 448	45%	1 118	8 074	9 192	48%	1 453	7 544	8 997	52%	2 435	4 262	6 697	52%	2 914	9 123	12 037	52%	1 970	6 823	8 793	54%
Liens personnels et familiaux	2 640	4 005	6 645	35%	999	6 113	7 112	37%	1 012	5 783	6 795	40%	974	3 517	4 491	35%	1 904	7 075	8 979	39%	964	5 278	6 242	38%
Etrangers malades	132	1 226	1 358	7%	108	963	1 071	6%	47	227	274	2%	84	434	518	4%	96	290	386	2%	68	206	274	2%
Conjoint de Français	44	649	693	4%	77	527	604	3%	51	376	427	2%	42	189	231	2%	111	283	394	2%	60	250	310	2%
Visiteur	280	311	591	3%	206	163	369	2%	26	29	55	0%	54	8	62	0%	62	5	67	0%	14	8	22	0%
Salarié	8	259	267	1%	18	222	240	1%	12	166	178	1%	7	103	110	1%	31	119	150	1%	10	110	120	1%
Entr., comm., prof. Lib, artis.	0	19	19	0%	0	17	17	0%	0	3	3	0%	2	1	3	0%	0	7	7	0%	1	13	14	0%
Étudiant	0	11	11	0%	7	35	42	0%	23	45	68	0%	64	23	87	1%	40	43	83	0%	26	26	52	0%
Entrée avant l'âge de 13 ans	0	1	1	0%	1	2	3	0%	4	3	7	0%	27	4	31	0%	29	15	44	0%	4	14	18	0%
RF – conjoint + enfants	2	4	6	0%	2	4	6	0%	1	3	4	0%	1	3	4	0%	3	5	8	0%	4	20	24	0%
Protection subsidiaire	15	24	39	0%	6	35	41	0%	8	21	29	0%	9	12	21	0%	34	26	60	0%	37	6	43	0%
Réfugiés – CR	54	1	55	0%	51	4	55	0%	106	6	112	1%	135	560	695	5%	301	12	313	1%	260	21	281	2%
Autres CR	1	718	719	4%	1	564	565	3%	2	197	199	1%	2	6	8	0%	75	545	620	3%	2	223	225	1%
Autres CST	1	9	10	0%	0	8	8	0%	1	0	1	0%	6	6	12	0%	14	23	37	0%	7	0	7	0%
TOTAL	5 988	12 874	18 862	100%	2 594	16 731	19 325	100%	2 746	14 403	17 149	100%	3 842	9 128	12 970	100%	5 614	17 571	23 185	100%	3 427	12 998	16 425	100%

Source : DIIC, préfecture de Mayotte

Si on examine l'année 2020, on constate que 94 % des titres de séjour sont délivrés à titre de régularisation. Cette situation est très atypique puisqu'au niveau de l'Hexagone, les régularisations représentent 10 à 15 % des titres de séjour délivrés chaque année.

C'est surtout la part des titres de séjour délivrés aux parents d'enfants français qui connaît une augmentation continue (48 % en 2016, 54 % en 2020). Cette part devrait continuer à croître au rythme de l'acquisition de la nationalité française par le droit du sol, le double droit du sol et la reconnaissance de paternité.

La délivrance de titres de séjour pour « liens personnels et familiaux » occupe elle aussi une place importante, quoique stable (37 % en 2016, 38 % en 2020). Ce titre, délivré sur le fondement de l'article L.313-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), est souvent attribué aux jeunes majeurs qui sont arrivés à Mayotte avant l'âge de 13 ans, qui ont une vie privée et familiale intense et stable avec une personne en situation régulière et qui sont bien insérés dans la société française.

La part des étrangers malades est passée de 6 % en 2016 (1 071 bénéficiaires) à 2 % en 2020 (274 bénéficiaires), ce qui semble révéler une meilleure maîtrise de la demande, la procédure étant gérée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) depuis 2017.

La situation des bacheliers dont les parents sont en situation irrégulière

Chaque année, un grand nombre de bacheliers étrangers se retrouvent, du fait de leur majorité, en situation irrégulière, leurs parents étant installés clandestinement à Mayotte. Or, sans titre régulier, ces jeunes adultes ne peuvent s'inscrire ni au centre universitaire de formation

A. L'acquisition de la nationalité française auprès de la préfecture

A Mayotte, ce sont en moyenne 300 personnes qui sont devenues Françaises chaque année entre 2016 et 2020, par déclaration ou par décret (enfants mineurs inclus). Ce chiffre est modeste comparé aux quelques 80 000 personnes auxquelles le ministère de l'intérieur délivre la nationalité française chaque année dans l'Hexagone sur ces fondements⁸⁴.

B. L'acquisition de la nationalité française auprès des juridictions

Celle-ci se fait sur le fondement de quatre dispositions différentes du code civil (CC).

a) L'acquisition de la nationalité française à raison d'une adoption, d'un placement auprès de l'aide sociale à l'enfance, d'une formation agréée (article 21-12 du CC)

Peu d'enfants ont acquis la nationalité française sur le fondement de cet article : entre 2016 et 2020, ils sont en moyenne 7 par an à être devenus Français par le bénéfice de l'article 21-12 à Mayotte (969 pour la France entière⁸⁵).

Le risque de fraude par cette voie n'est en conséquence pas avéré, tout en soulignant que la mise en œuvre de cette disposition dépend étroitement du nombre de MNA pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

b) L'acquisition de la nationalité française par le droit du sol à la majorité ou à partir de 13 ans (articles 21-7 et 21-11 du CC).

A Mayotte, peu de jeunes réclament la nationalité française à la majorité (47 en moyenne par an entre 2016 et 2020⁸⁶ (1 881 pour la France entière). En revanche, beaucoup des mineurs réclament la nationalité française entre 13 et 16 ans (1 191 en moyenne par an - 22 038 pour la France entière - ou entre 16 et 18 ans (386 en moyenne par an, 4 222 pour la France entière). Ce sont donc, chaque année, en moyenne, 1 577 mineurs qui deviennent Français par le droit du sol à Mayotte.

Il est en effet plus intéressant de réclamer le bénéfice du droit du sol dès l'âge de treize ans car la nationalité française obtenue pendant la minorité de l'enfant permet aux parents d'obtenir un titre de séjour en qualité de parents d'enfants français, ce qui les protège de l'éloignement pendant toute la période de minorité et leur ouvre le bénéfice des prestations sociales s'ils remplissent les conditions réglementaires.

⁸⁴ INSEE, chiffres-clés du 01/07/2021 : Acquisitions de la nationalité française, données annuelles de 1999 à 2020.

⁸⁵ France métropolitaine et Outre-mer compris.

⁸⁶ Les chiffres enregistrés ne représentent toutefois pas la totalité de la demande potentielle puisque les dossiers peuvent être déposés au-delà de 18 ans.

En 2017, l'INSEE évaluait à 39 400 le total des enfants nés à Mayotte de parents étrangers. Comme la loi de 2018⁸⁷ a restreint le droit du sol à Mayotte en le conditionnant à la résidence régulière d'un des parents à la naissance de l'enfant depuis plus de trois mois, l'ensemble des mineurs étrangers nés à Mayotte n'a plus nécessairement vocation à devenir français par le droit du sol. Toutefois, les anciennes dispositions continueront à bénéficier aux enfants nés avant le 28 février 2001, les demandes pouvant être déposées à tout moment après la majorité.

c) L'attribution de la nationalité française par le double droit du sol (article 19-3 du CC)

Les restrictions apportées au droit du sol à Mayotte n'affectent en aucune manière l'attribution de la nationalité française par le double droit du sol. L'article 19-3 du code civil dispose que tout enfant, légitime ou naturel, né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né, est Français de plein droit à la naissance.

La Mission n'a pu obtenir de statistiques sur le nombre de bénéficiaires du double droit du sol à Mayotte car, d'une part, le ministère de la justice traite cette procédure sans distinction parmi tous les autres cas d'attribution de la nationalité française sans formalité à la naissance et, d'autre part, le tribunal n'est sollicité que pour la délivrance des certificats de nationalité française. En outre, il n'est pas nécessaire de produire un certificat de nationalité française pour obtenir par exemple une carte nationale d'identité ou un passeport français puisque la présentation de deux actes de naissance est suffisante.

Pour sa part, la préfecture de Mayotte constate une augmentation continue des demandes de titre de séjour en qualité de parents d'enfants français fondées sur le bénéfice du double droit du sol des enfants mineurs. Toutefois, le logiciel AGDREF⁸⁸ ne permet pas de distinguer les demandes de titres émanant de parents d'enfants français selon le fondement d'acquisition de la nationalité.

L'immigration clandestine est suffisamment ancienne sur l'île pour qu'une partie de ceux qui y sont nés soient en âge d'avoir eux-mêmes des enfants. Or, ces derniers bénéficient automatiquement de la nationalité française à leur naissance par le double droit du sol, ce qui rentre en contradiction avec la volonté du législateur qui, par la loi de 2018, a conditionné le bénéfice du droit du sol simple à la régularité du séjour d'au moins un parent. En conséquence, afin de rester cohérent avec cette orientation, il conviendrait d'envisager une possible modification de la procédure d'acquisition de la nationalité française par le double droit du sol à Mayotte sur le modèle de ce qui a été fait pour le droit du sol simple. Cette modification pourrait constituer une réponse à l'ampleur exceptionnelle de l'immigration clandestine sur ce territoire et à la nécessité de conserver l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine.

⁸⁷ Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ».

⁸⁸ AGDREF : Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

Recommandation n° 19. Envisager, après une expertise de sa faisabilité juridique, une modification des conditions d'acquisition de la nationalité française par le double droit du sol à Mayotte en la liant à la régularité du séjour d'au moins un parent, sur le modèle de ce qui a été fait pour le droit du sol simple, afin de rester cohérent avec l'orientation donnée par le législateur à travers la loi de 2018 et de conserver l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine (Ministère de l'intérieur et ministère de la justice).

d) L'attribution de la nationalité française par la reconnaissance de paternité (article 316 du CC)

La reconnaissance de paternité est une procédure largement utilisée à Mayotte selon les interlocuteurs rencontrés par la Mission. Elle n'a cependant pu obtenir de statistiques sur l'ampleur du phénomène car les actes sont répertoriés dans les fichiers d'état civil des 17 communes de l'île. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2006⁸⁹ constatait déjà une évolution fulgurante de cette procédure : le nombre d'actes de reconnaissance de paternité enregistré était passé de 882 en 2001 à 4 146 en 2004. D'après les informations recueillies par la Mission auprès des acteurs locaux, ce nombre est vraisemblablement plus élevé 17 ans plus tard, d'autant que les restrictions posées au droit du sol font apparaître la reconnaissance de paternité comme un moyen plus aisé pour faire acquérir la nationalité française à l'enfant reconnu et un titre de séjour à la mère en tant que parent d'enfant français.

Les reconnaissances frauduleuses de paternité sont considérées localement comme un risque fort compte tenu de la présence de nombreux étrangers en situation irrégulière qui recherchent l'acquisition de la nationalité française pour leur enfant et un titre de séjour en tant que parents d'enfants français, et compte tenu également des fragilités inhérentes à l'état civil de Mayotte. C'est pourquoi, depuis 2006, la loi permet à l'officier de l'état civil de saisir le procureur de la République lorsqu'il a des doutes sur la sincérité de la reconnaissance de paternité. Les saisines sont cependant rares actuellement. Il est donc important de renforcer la lutte contre la fraude à la reconnaissance de paternité en centralisant ces actes à la mairie du chef-lieu de département (Mamoudzou) et en instaurant un contrôle rigoureux, par le procureur de la République, sur les agents de l'état civil chargés de transcrire ces actes. Ce contrôle sera plus aisé avec la généralisation en cours de l'interconnexion informatique des fichiers d'état civil des 17 communes de Mayotte.

Recommandation n° 20. Centraliser tous les actes de reconnaissance de paternité à la mairie du chef-lieu de département afin de lutter contre les reconnaissances frauduleuses et instaurer un contrôle sur l'activité des agents de l'état civil chargés d'enregistrer ces reconnaissances de paternité (procureur de la République).

⁸⁹ Assemblée nationale, rapport d'information n°2932 du 8 mars 2006 sur la situation de l'immigration à Mayotte, mission d'information présidée par M. René DOSIERE.

5.2 Un accès au droit réduit

L'exercice des droits de la défense et plus généralement l'accès au droit présentent de sérieuses lacunes à Mayotte alors même que les besoins s'avèrent élevés.

Ainsi, le barreau local est composé de 30 avocats dont 20 seulement en exercice d'après le bâtonnier rencontré par la Mission. Les barreaux de métropole, à population départementale égale, font état d'un nombre d'avocats de deux, trois, voire quatre fois supérieur à celui de Mayotte.

Il s'en suit une participation à la justice du quotidien au titre de la permanence pénale des plus limitées (à peine un, parfois deux membres du barreau mobilisable chaque jour) notamment s'agissant de la justice pénale des mineurs, faute notamment d'avocat spécialisé. L'exercice de la défense des mineurs est souvent mis en échec tant devant le juge des enfants, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention⁹⁰. Il arrive ainsi fréquemment que des mineurs soient placés en détention provisoire sans avoir pu être assisté d'un avocat.

Sur le champ stricto sensu de l'accès au droit, il faut tout d'abord relever les énormes besoins d'une population composée à la fois de personnes dites en situation irrégulière et de jeunes, mineurs en errance ou non, dont la situation n'est pas stabilisée au plan de l'état civil et bien sûr de la nationalité. Ces derniers pourraient réclamer de manière anticipée la nationalité française, pour ceux de 13 à 16 ans⁹¹ et ceux de 16 à 18 ans, ou se la voir reconnaître de plein droit à leur 18 ans, sous réserve évidemment de remplir les conditions légales, plus restrictives à Mayotte, et de pouvoir fournir les documents justifiant et prouvant leur état (cf. annexe 14). Il convient également de prendre en considération la situation des mineurs demandeurs d'asile, lesquels doivent pouvoir bénéficier de la désignation d'un administrateur ad hoc.

Les difficultés de ces démarches justifient un accompagnement et une assistance de ces populations, en grande précarité et exclues socialement.

Il convient au préalable de pouvoir aller au contact de ce jeune public et leurs familles selon des modalités qui aujourd'hui ne peuvent être considérées comme suffisantes. Malgré les efforts du Conseil départemental d'accès au droit (CDAD), présidé par le président du TJ⁹², qui tient des permanences spécifiques dédiées à la nationalité et ceux de certaines associations⁹³ (Secours catholique, Croix Rouge, CIMADE ...) qui vont à la rencontre de jeunes, de nombreux autres demeurent esseulés et donc dans l'incertitude quant à leur statut personnel

⁹⁰ L'article L.12-4 du Code de la justice pénale des mineurs qui a repris l'article 4-1 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante rend obligatoire l'assistance d'un avocat aux côtés du mineur délinquant devant toutes les juridictions pénales, et ce dès le début de la procédure, notamment dès la garde à vue. L'avocat est désigné soit par le mineur lui-même, soit par ses représentants légaux, soit, à défaut, par le juge. Le mineur ne peut renoncer à l'assistance d'un avocat. Depuis le 1er janvier 2017, la désignation d'un avocat pour un mineur en garde à vue est automatique.

⁹¹ A la demande de ses parents, ou si c'est la seule mère, celle-ci devra obtenir préalablement obtenir l'autorité parentale exclusive auprès d'une juge aux affaires familiales.

⁹² Le CDAD assure des permanences dans 9 antennes réparties sur l'île et aussi dans les deux locaux de France Services. Au sein du tribunal, le manque de locaux a conduit à réduire le nombre des permanences, de trois à deux jours par semaine.

⁹³ L'association départementale pour la condition féminine et l'aide aux victimes (ACFAV) connaît des difficultés depuis plusieurs années et a été placée en mars 2021 sous administration provisoire par la préfecture.

lors de leur accession à la majorité. Un « aller vers » ces populations reste à définir et mettre en place.

En 2020, les demandes dont a été saisi le CDAD portent très majoritairement sur l'état civil, la nationalité et le droit des étrangers (75%), et dans une moindre mesure le droit de la famille (15%). Le nombre de demandes liées au droit des étrangers est en constante augmentation ces trois dernières années⁹⁴.

Recommandation n° 21. Sensibiliser le Conseil national des barreaux et la Conférence des Bâtonniers à la situation du barreau de Mayotte et la nécessité de le renforcer (Ministère de la Justice/Direction des affaires civiles et du sceau).

Recommandation n° 22. Développer les possibilités d'assistance à mineur prévues par les articles 879 du CPP et 711-3 du CJPM (Chefs de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion et chefs de la juridiction du TJ de Mamoudzou).

Recommandation n° 23. Fixer au conseil départemental d'accès au droit comme axes prioritaires l'information des jeunes en errance et notamment les MNA sur leur statut juridique et la définition de modalités du « aller vers » pour les atteindre (CDAD).

Recommandation n° 24. Renforcer le conseil départemental d'accès au droit avec un juriste supplémentaire qui sera chargé du suivi de la mise en œuvre « du aller vers » et de la coordination de l'action des intervenants, associations et services publics (Ministère de la Justice/Secrétariat général).

5.3 La justice des mineurs sous tension

5.3.1 *L'institution judiciaire en charge d'enjeux essentiels pour le territoire et confrontée à de fortes attentes de la population*

La fonction de régulation sociale conférée à l'institution judiciaire est d'autant plus importante sur un territoire comme celui de Mayotte, jeune département qui cumule un nombre de fragilités et connaît de situations atypiques.

Au cours des deux dernières décennies, l'institution judiciaire a ainsi dû gérer le passage d'une justice cadiale à une justice civile, la transformation du tribunal de première instance en tribunal judiciaire et la consolidation de l'état civil (présidence de la commission de révision de l'état civil⁹⁵) pour n'évoquer que les aspects les plus notables. Avec un fonctionnement et une législation désormais

⁹⁴ Cette augmentation se justifie selon le CDAD par deux facteurs principaux : la dématérialisation de la procédure de demande de titre de séjour et la loi du 1er mars 2019 qui durcit les conditions d'accès à la nationalité par droit du sol.

⁹⁵ Fonctionnement de 2000 à 2011.

quasi identiques⁹⁶ à ceux des autres juridictions françaises (cf. **annexe 11**) mais qui toutefois laisse, sous certaines conditions, perdurer un droit coutumier en matière de droit de la famille (cf. **annexe 29**) nombreux sont les services du tribunal judiciaire de Mamoudzou concernés par un contentieux qui touche directement ou indirectement à la prise en charge des mineurs et au-delà constituent des enjeux cruciaux pour le département⁹⁷.

5.3.2 Les réponses actuelles insuffisantes d'un TJ structurellement faible et conjoncturellement affaibli

5.3.2.1 Une période difficile pour la juridiction aux causes à la fois structurelles et conjoncturelles

Comme vu précédemment, le manque d'attractivité du département de Mayotte touche particulièrement le tribunal judiciaire de Mamoudzou. Il s'en suit des situations qui fragilisent le fonctionnement de la juridiction. De fait, le TJ de Mamoudzou connaît depuis plusieurs années une situation RH dégradée par l'accumulation de cas de personnels victimes d'agressions, en souffrance ou affectés par des pathologies lourdes⁹⁸.

Les besoins en effectifs de la juridiction sont également insuffisamment pris en compte à partir de données chiffrées de 2018 non réactualisées et qui ne prennent pas en compte les particularités locales (défaut d'adressage, non maîtrise de la langue française par les justiciables ...) qui alourdissent le traitement des contentieux.

Le nombre des interprètes⁹⁹, indispensables à la bonne conduite des procédures est insuffisant. En outre leur statut doit être revu et consolidé.

De manière générale, les enjeux auxquels doit faire face localement l'institution judiciaire, l'éloignement avec la cour d'appel¹⁰⁰ et la nécessaire contribution aux politiques publiques nécessitent des discussions avec préfecture, ARS, rectorat et autres services de l'Etat mais aussi Conseil départemental et élus ce qui est inhabituel pour une juridiction de ce type configurée comme elle l'est actuellement¹⁰¹. En l'état, cette situation laisse les chefs de juridiction¹⁰² du TJ

⁹⁶ Ce qui n'exclut pas l'application de règles locales en pratique. La départementalisation de Mayotte a impliqué une transformation de l'organisation judiciaire afin de l'aligner sur le régime de droit commun applicable aux départements. La nouvelle organisation judiciaire a été fixée par l'ordonnance n°2011-337 du 29 mars 2011.

⁹⁷ Les services des greffes de l'état civil et de la nationalité, le juge aux affaires familiales et bien sûr le juge des enfants peuvent être saisis dans de multiples cas prévus par la loi en matière civile. Au plan pénal pour un traitement de la délinquance commise par les mineurs mais aussi au titre de la lutte contre les filières de l'immigration clandestine, ce sont les juges des enfants, les juges d'instruction et le tribunal pour enfants qui interviennent. Bien entendu, les services du parquet sont des acteurs de l'amont et en transversalité dans tous ces secteurs.

⁹⁸ Au total, 19 cas d'agression, vol ou violences ont été enregistrés entre décembre 2019 et juillet 2021 concernant des personnels du tribunal. Par ailleurs, plusieurs situations que l'on peut qualifier de « cas lourds » ont été portées à la connaissance de la Mission nécessitant des hospitalisations d'agents suite à des décompensations.

⁹⁹ Au nombre de quatre mais seulement deux de permanence chaque jour.

¹⁰⁰ Même si une chambre détachée de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion est implantée à Mamoudzou, mais mobilisée essentiellement sur l'activité juridictionnelle.

¹⁰¹ La grande majorité des départements du territoire national dispose d'un tribunal avec des postes de chefs de juridiction hors hiérarchie, ce qui permet de disposer d'un encadrement intermédiaire plus conséquent.

de Mayotte, bien eseuilés pour tenir la place de la justice. Une élévation des postes de chef de juridiction est de nature à la fois à améliorer l'attractivité de la juridiction, renforcer l'encadrement intermédiaire et permettre l'affectation de personnels plus expérimentés.

Les locaux du tribunal judiciaire de Mamoudzou même s'ils ont connu des évolutions successives, sont encore peu adaptés aux besoins. Ils souffrent de n'avoir pas été conçus pour les besoins spécifiques d'un tribunal. De fait, le manque de place pour les personnels, surtout depuis le rapatriement du greffe de Sada¹⁰³, le nombre restreint de salles d'audience et surtout d'espaces réservés à l'accueil des publics¹⁰⁴, nombreux à se déplacer quotidiennement, handicapent le fonctionnement de la juridiction. Un projet de construction d'un nouveau palais de justice est en cours¹⁰⁵.

Enfin, la juridiction connaît actuellement une désorganisation de plusieurs de ses services et souffre d'un déficit d'animation et d'esprit collectif. L'ensemble de ces éléments sont développés **dans l'annexe 12**.

Recommandation n° 25. Poursuivre le projet de création d'un nouveau palais de justice (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires).

Recommandation n° 26. Envisager à terme, l'élévation des postes de chefs de juridiction du TJ de Mamoudzou en postes de la hors hiérarchie (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires).

Recommandation n° 27. Créer deux postes d'interprètes supplémentaires et veiller à leur conférer un statut pluri-annuel (Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion).

¹⁰² Dont c'est le plus souvent, le premier poste de chef de juridiction.

¹⁰³ Le greffe détaché a dû être rapatrié sur le tribunal judiciaire de Mamoudzou par ordonnance du premier président (durée initiale de 6 mois, renouvelée une fois pour 6 mois puis prorogée pour 2 ans à compter du 15 novembre 2020) du fait que la mairie ne pouvait plus mettre à disposition ses locaux.

¹⁰⁴ Le public, présent tôt dans la matinée compte tenu de l'absence de tout transport collectif, est accueilli sous des tentes en attendant de pouvoir être reçu par le service d'accueil unique du justiciable ou par d'autres services.

¹⁰⁵ Dans le contexte de rationalisation des implantations judiciaires, de remise à niveau technique d'une partie du patrimoine immobilier, de mise en sécurité des biens et des personnes et compte tenu du besoin de relogement des juridictions occupants les bâtiments dont les baux arrivent à échéance en 2030, la chancellerie a confié à l'Agence publique pour l'immobilier de la justice en février 2019, les études préalables en vue de la construction d'un nouveau palais de justice regroupant la chambre d'appel détachée, le tribunal judiciaire, le tribunal du travail et le tribunal mixte de commerce. Ce projet à moyen terme revêt une importance forte.

5.3.2.2 *Les services concernés par le contentieux des mineurs répondent difficilement aux besoins*

A. Un parquet accaparé par la gestion de l'urgence et difficilement mobilisable sur tous les enjeux du territoire

- a) *De multiples charges à assumer sous le couvert de l'urgence notamment s'agissant du traitement de la délinquance des mineurs*

Le traitement de la délinquance des mineurs

Les contentieux relevant du champ de la mission sont répartis sur plusieurs magistrats du parquet¹⁰⁶ lesquels tiennent tous, à tour de rôle la permanence et la place du ministère public aux audiences, toutes natures confondues, auxquels s'ajoutent le traitement du courrier et la rédaction des réquisitoires définitifs.

Pour les raisons évoquées précédemment, la justice pénale à Mayotte est gérée pour l'essentiel par les procédures rapides de présentation et de défèrement devant un magistrat ou une juridiction de jugement. Cette réalité s'impose d'autant pour les mineurs, quel que soit le cas de figure (saisine pour mise à l'abri, mineurs en danger ou auteurs de fait de délinquance). Il faut dès lors préciser que tous ces cas de figure sont traités par la permanence, et donc en pratique par tous les magistrats du parquet, au-delà des attributions confiées aux uns et autres.

Le traitement de la délinquance des mineurs¹⁰⁷ et les réponses mises en œuvre appellent plusieurs remarques.

Le taux de réponse pénale à la délinquance des mineurs est élevé, proche des 90% selon les années, conformément aux moyennes nationales.

Le poids de ce contentieux sur l'ensemble des affaires pénales à traiter par le parquet est plus important que pour des parquets similaires¹⁰⁸, suivant en cela le nombre élevé de mineurs parmi les mis en cause pour des actes de délinquance. Le taux de poursuites pour les mineurs est également particulièrement fort (57 % contre 32% pour le groupe d'appartenance et 37 % au plan national).

La structure des orientations¹⁰⁹ présente quelques spécificités : part élevée de saisine d'un juge d'instruction (12 % à Mamoudzou contre 8% pour le même groupe et à peine 1 % au plan national attestant de la gravité des actes commis par les mineurs parfois de nature criminelle) ou encore celle des procédures impliquant une présentation physique immédiate du mineur devant un juge (près d'un cas sur deux).

¹⁰⁶ Pour le procureur de la République (coprésidence de l'état-major de la lutte contre l'immigration clandestine, entraide pénale internationale, politique de la ville), pour le vice-procureur placé (fraudes, législation du travail, infractions à la législation dur les étrangers, OFPRA), pour l'un des substituts (délinquance des mineurs, protection de l'enfance et mineurs non accompagnés), et pour un dernier substitut (service civil du parquet).

¹⁰⁷ Caillassage spontané des forces de l'ordre, vols avec violence/arme sur la voie publique en réunion, cambriolages nocturnes en réunion, règlements de compte entre bandes de jeunes, coupeurs de route, agressions de randonneurs...

¹⁰⁸ Sa part est deux fois plus importante au TJ de Mamoudzou qu'en moyenne dans les tribunaux de son groupe 4 d'appartenance (Source - direction des affaires criminelles et des grâces 2019).

¹⁰⁹ Source : direction des affaires criminelles et des grâces.

Enfin, comme déjà indiqué, la part des procédures alternatives aux poursuites, même moins élevée qu'ailleurs, reste importante (42 %) et se trouve surtout composée de rappels à la loi, réponse pas toujours adaptée au regard des cas d'espèce et des situations personnelles des jeunes auteurs¹¹⁰.

La situation particulière des MNA

S'agissant des MNA, le parquet comme les autres services de la juridiction n'a pas été en mesure de chiffrer le nombre de procédures les concernant dont la permanence est saisie.

Le procureur a qualifié de « marginale » la problématique des MNA, vu du tribunal qui ne l'identifie pas en tant que telle¹¹¹. Au terme de l'évaluation de la minorité et de l'isolement, le conseil départemental saisit le parquet pour une ordonnance de placement provisoire et une saisine du juge des enfants. Si la minorité est remise en cause, ce qui est rare (moins d'une dizaine de cas par an¹¹²), le substitut ordonne une expertise osseuse.

L'absence d'information précise sur cette frange de public s'explique aussi par le fait que cette question n'est pas suivie, pour Mayotte, par le ministère de la justice, notamment par sa cellule nationale, faute d'intégrer ce département dans le dispositif de répartition des MNA.

Les MNA de Mayotte sont destinés à rester sur place durant le temps de leur minorité, sauf rétablissement de liens familiaux aux Comores¹¹³. Ce faisant, la Mission observe que leur recensement ne semble pas comporter d'intérêt pour l'institution judiciaire¹¹⁴. D'autant, qu'excepté la première phase de mise à l'abri sous l'égide du conseil départemental, leur prise en charge emprunte ensuite le cheminement habituel d'un placement à l'ASE ou à la PJJ sans autre évolution notable durant le temps de la mesure¹¹⁵.

En marge des MNA, la situation des mineurs isolés demandeurs d'asile se pose à présent plus fréquemment. Là encore, le circuit habituel qui prévoit que le parquet doit être saisi en vue de la désignation d'un administrateur ad hoc est peu efficient¹¹⁶.

Sur ces deux volets, l'action du parquet doit être plus affirmée.

¹¹⁰ Faute de pouvoir accroître les saisines du TPE, le procureur de la République regrette le recours aux alternatives dans certains cas.

¹¹¹ Selon les magistrats rencontrés, à la différence de la métropole les présentations spontanées sont quasi inexistantes et les interpellations après commission d'infractions également très peu nombreuses.

¹¹² Contrairement aux MNA de métropole, ceux de Mayotte revendiquent rarement une fausse minorité.

¹¹³ Projet de réunification familiale porté par l'association Mlezi Maore.

¹¹⁴ Selon la DPJJ, 35 000 MNA en stock pour la métropole, et 5000 pour Mayotte.

¹¹⁵ Si les mineurs ont un projet scolaire ou professionnel en cours et solide, un contrat jeune majeur peut être signé lorsque le mineur était pris en charge par l'ASE. La même faculté est possible lors d'une prise en charge pénale, mais ne semble pas être utilisée par la PJJ selon les juges des enfants.

¹¹⁶ De très rares cas d'autant que les moyens consacrés sont limités.

Recommandation n° 28. Attribuer le suivi de l'évolution des MNA de Mayotte à la Mission de suivi des MNA de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse pour accompagner le territoire et apporter son expertise à la prise en charge des MNA (Ministère de la justice/Direction de la protection judiciaire de la jeunesse).

b) Des axes cruciaux de politique d'action publique à conforter

L'état civil à consolider en général et plus spécialement pour les mineurs

Malgré les importants travaux de reconstitution opérés de 2000 à 2011¹¹⁷, l'état civil reste une réelle difficulté à Mayotte aux conséquences graves pour la population, notamment pour les mineurs qui, au moment de solliciter, ou de se voir reconnaître la nationalité française, doivent pouvoir compter sur un état civil consolidé et certain. Contentieux partagé entre parquet, services des greffes et juges du siège, il relève aussi en grande partie des municipalités¹¹⁸ (cf. annexe 13).

A ce titre, le rôle du parquet auprès des officiers d'état civil est essentiel pour une réponse plus rapide aux besoins de la population et éviter un engorgement, trop souvent rencontré, du tribunal. Cela nécessite une action auprès des officiers d'état civil des communes de l'île que le parquet de Mamoudzou peine à conduire en l'état de ses moyens. De manière générale, sur l'état civil, un manque de collaboration est relevé entre les acteurs (tribunal judiciaire, officiers d'état-civil, maternité du centre hospitalier), ce qui constitue plus généralement un axe de progrès important à la charge du parquet.

La lutte contre la reconnaissance frauduleuse de filiation¹¹⁹

Cette fraude est considérée comme endémique à Mayotte. Elle a conduit à prendre des dispositions législatives particulières avec le contrôle a priori des reconnaissances par l'officier (loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006) qui doit saisir le parquet lorsqu'il existe des indices sérieux du caractère frauduleux d'une reconnaissance¹²⁰. Ce dispositif n'a trouvé effet que récemment avec l'action du procureur de la République précédent qui a mobilisé les officiers d'état civil de l'île sur cet enjeu ce qui a permis 18 signalements en 2019 ayant conduit à cinq oppositions à reconnaissance. Toutefois, le contexte sanitaire a freiné cette dynamique en 2020 (0 opposition) laquelle a été relancée en 2021 (20 oppositions de la part du parquet).

¹¹⁷ Création de la commission de révision de l'état-civil en 2000 – mise en place le 5 avril 2001 et dont les travaux ont pris fin le 5 avril 2011.

¹¹⁸ Rectification d'erreurs et omissions purement matérielles d'état civil et changement de prénom pour l'essentiel.

¹¹⁹ Une reconnaissance est frauduleuse lorsqu'elle est souscrite par son auteur dans le seul but d'obtenir ou de faire obtenir un avantage particulier, notamment lié à la nationalité ou à la perception de prestations sociales, et dont la finalité est étrangère à l'intérêt de l'enfant et à son éducation. La reconnaissance frauduleuse encourt la nullité au plan civil. Elle est pénalement réprimée (art. 441-4 du code pénal et art. L.623-1 du CESEDA).

¹²⁰ Dispositif généralisé à l'ensemble du territoire national par la loi du 10 septembre 2018.

En outre, le nombre des condamnations inscrites au casier judiciaire s'avère limité (4 en 2018, 1 en 2019 et 0 en 2020) pour l'infraction de reconnaissance frauduleuse d'enfant aux fins d'obtention d'un titre de séjour, d'une protection contre l'éloignement ou d'acquisition de la nationalité. L'actuel procureur de la République entend relancer les actions de sensibilisation auprès de tous les acteurs intervenants sur les procédures relatives à l'état-civil à l'obligation tirée de l'article 40 du CPP, précisant à juste titre que c'est par cette seule voie que le ministère public peut avoir connaissance de fraudes¹²¹. D'autres mesures prises notamment au titre de la modernisation de la justice¹²² sont susceptibles de réduire les risques de fraude mais en tout état de cause, l'action du parquet dans ce domaine s'avère essentielle (Cf. recommandation 19).

De nombreux autres aspects à développer

Enfin, d'autres aspects de politique d'action publique revêtent également une importance pour le territoire mahorais comme la lutte contre le travail clandestin, la corruption, la fraude documentaire, les violences faites aux femmes et aux enfants, les filières d'objets volés en direction des Comores, mais aussi la prévention de la délinquance. L'amélioration de l'action des services de l'Etat en ces domaines requiert un engagement fort du parquet de Mamoudzou¹²³. Plus généralement, la restauration de la confiance de la population dans le dispositif répressif local doit être un objectif prioritaire alors qu'actuellement de nombreuses victimes d'actes de délinquance s'avèrent réticentes à porter plainte.

Recommandation n° 29. Renforcer rapidement le parquet de Mamoudzou, indépendamment des effets de l'élévation des postes de chefs de juridiction à la hors hiérarchie sur l'effectif (cf. recommandation 26), par la création d'un poste de vice-procureur qui sera le référent et responsable du contentieux des mineurs dans tous ses volets (pénal et civil et développement des alternatives aux poursuites éducatives) mais aussi de développer les axes de politique d'action publique en lien avec les mineurs (lutte contre la fraude documentaire, reconnaissance frauduleuse de paternité, état civil, violences sexuelles et intrafamiliales) (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires).

¹²¹ Selon ce même procureur, il existe sur le ressort de Mayotte des enquêteurs compétents en la matière (Brigade mobile de recherche, groupe d'enquête sur la lutte contre l'immigration clandestine, section de recherche) pour enquêter sur ces affaires.

¹²² La loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a promu l'utilisation des nouvelles technologies dans la gestion de l'état civil en fixant le cadre juridique de l'utilisation des traitements automatisés pour la tenue et la gestion des actes de l'état civil et l'utilisation du dispositif COMEDDEC (qui permet une transmission de manière sécurisée des données de l'état civil de la mairie détentrice des actes vers les notaires et services de préfectures demandeurs d'acte). Ce dispositif évite la circulation des copies et extraits d'acte, vecteur de fraude à l'identité. La loi impose le raccordement à COMEDDEC pour toutes les communes disposant ou ayant disposé d'une maternité. A Mayotte, outre les communes à maternité (Dzaoudzi, Mamoudzou, Mtsamboro, Ouangani, Pamandzi, Tsingoni), les communes de Bandraboua, Bandrele, Chiconi, Chirongui, Kani-Kéli, Koungou sont également en cours de raccordement.

¹²³ Par ailleurs, le parquet participe aux CLSPD, est également représenté au sein de l'observatoire sur la protection de l'enfance de Mayotte (OPEMa) créé en 2014 et participe aux travaux de l'observatoire des mineurs isolés (OMI).

Recommandation n° 30. Consolider la réponse pénale, notamment en privilégiant les alternatives aux poursuites éducatives (travail non rémunéré, médiation, composition pénale, stage de citoyenneté) par le recrutement de délégués du procureur ou l'habilitation d'associations, ou la saisine de services de la PJJ (Procureur de la République, direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse).

B. Une société civile locale peu mobilisable

S'agissant de la participation de la société civile à la justice pénale des mineurs, il faut également relever de nombreux manques.

Ainsi, la collaboration d'assesseurs à l'activité du tribunal pour enfants (TPE) est souvent défailante. Le vivier est pauvre (essentiellement des personnels de l'Education nationale) et se caractérise par un turn over important¹²⁴ ou par des indisponibilités fréquentes¹²⁵. Les audiences du TPE de décembre 2021 ont dû être annulées faute d'assesseurs mobilisables.

Par ailleurs, une bonne partie de la réponse pénale mise en œuvre par le parquet de Mamoudzou pour le traitement d'actes de délinquance de gravité moindre commise par des mineurs, repose sur les mesures alternatives aux poursuites (42% en 2020 – source DACG), lesquelles sont réalisées à Mamoudzou sans l'intervention d'un délégué du procureur de la République ou d'une association¹²⁶ faute d'une ressource locale¹²⁷. Les mesures de réparation, orientation, réalisation d'un stage ou composition pénale peuvent être rares selon les périodes, au bénéfice du seul rappel à la loi sans accompagnement et suivi¹²⁸.

¹²⁴ Huit assesseurs siègent au tribunal pour enfants composant deux listes dont plusieurs membres ont démissionné au cours de l'année 2021 et doivent être remplacés d'ici janvier 2022. Désignés pour quatre ans, les partants n'ont été en place que deux ans.

¹²⁵ Les assesseurs issus de l'Education nationale sont fréquemment indisponibles (vacances, déplacements e métropole ...).

¹²⁶ Article R15-33-30 du code de procédure pénale: « Les personnes physiques ainsi que les associations régulièrement déclarées qui ont été habilitées comme délégués du procureur de la République peuvent être désignées par ce dernier pour être chargées d'une des missions prévues par les 1° à 4° de l'article 41-1 ou pour intervenir lors de la procédure de composition pénale prévue par les articles 41-2 et 41-3 ».

¹²⁷ En métropole, les délégués du procureur de la République sont en grand nombre d'anciens gendarmes ou policiers à la retraite, ressource inexistante à Mayotte.

¹²⁸ Toutefois, une nouvelle alternative aux poursuites, appelée « *mesure de prévention de la délinquance* », a été mise en place avec la signature d'un protocole entre le parquet et le commandement de la gendarmerie de Mayotte en janvier 2020. En application de l'article 41-1 2° du CPP, elle consiste à orienter un mineur âgé entre 13 et 18 ans devant la brigade de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ), à l'issue de l'enquête. La BPDJ recevra, en présence d'un OPJ dûment habilité, les mineurs ainsi que leurs parents dans le cadre d'un entretien collectif pouvant se dérouler sur une demi-journée. Cet entretien consistera à délivrer un message de prévention et de responsabilisation, de rappeler au mineur et à ses représentants légaux les valeurs de la République de respect et de dignité de la personne humaine, les obligations résultant de la loi, les devoirs du citoyen ou encore le rôle et la mission des acteurs de la justice pénale.

C. Un tribunal pour enfant dont les charges réelles sont sous-évaluées

a) *Un nombre de saisines en assistance éducative peu en phase avec la situation de la jeunesse, révélateur de difficultés des autres services*

Le TPE de Mamoudzou, composé de deux juges des enfants depuis 2011, présente une structure de saisines atypique à savoir composée aux deux tiers d'affaires pénales et d'un tiers d'affaires en assistance éducative, contrairement à la structure moyenne en France entière qui présente une situation inverse.

Si le niveau de délinquance des mineurs est élevé et explique son poids sur les saisines, la part des mineurs sur la population générale, leur extrême pauvreté et leur état de délaissement devraient conduire à un plus grand nombre de saisines au titre de l'enfance en danger.

Avec un nombre de saisines nouvelles de l'ordre de 300 par an en assistance éducative, le stock de mineurs suivis est de moins de 900 avec toutefois des progressions importantes en quelque années (deux fois plus depuis 2012¹²⁹). Malgré tout, si l'on compare avec l'autre département de la cour d'appel à savoir la Réunion, rapportée à la population de mineurs, le nombre d'affaires en cours en assistance éducative est trois fois plus élevé à Mayotte alors que les indicateurs socio-économiques y sont nettement moins favorables.

Cette situation résulterait, selon les juges des enfants, des difficultés rencontrées par l'ASE et sa cellule de recueil des informations préoccupantes, même si elles semblent s'atténuer. Selon ces mêmes magistrats, les saisines devraient être deux fois plus nombreuses de même que le stock d'affaires vivantes. En l'état, bon nombre de saisines proviennent directement d'autres services que de l'ASE (rectorat, associations ...). S'agissant des MNA ou plus généralement des mineurs en errance, la carence du secteur de la prévention, l'articulation quasi inexistante des acteurs sont, pour l'instant, les principales causes d'une saisine limitée des services de la protection de l'enfance et le cas échéant du TPE¹³⁰.

Au plan pénal, le volume d'affaires nouvelles et le nombre de mineurs présentés en année pleine (plus de 200 affaires nouvelles, 300 mineurs présentés en 2020¹³¹) reflètent mieux le poids de la délinquance imputable aux mineurs dans le département, le plus souvent lors d'un défèrement devant un juge des enfants.

L'incidence de l'entrée en vigueur, le 30 septembre 2021, du code de la justice pénale des mineurs n'est pas encore connue.

¹²⁹ Lors d'une inspection de fonctionnement menée en 2012, l'inspection générale des services judiciaires avait relevé les données suivantes : au 24 octobre 2012, pour le cabinet A : 121 dossiers actifs pour 209 mineurs suivis, 64 affaires nouvelles du 1^{er} janvier au 24 octobre 2012 et cabinet B : 135 dossiers actifs pour 202 mineurs suivis, 65 affaires nouvelles du 1^{er} janvier au 24 octobre 2012.

¹³⁰ Depuis septembre 2021, l'association Mlezi Maore expérimente un nouveau dispositif d'accompagnement des jeunes en errance (DAJE) au titre de la prévention à la demande du conseil départemental.

¹³¹ Toutefois avant le COVID et les difficultés du TPE, le nombre de mineurs dont étaient saisis les juges des enfants était de l'ordre de 450 comme en 2018.

b) Un tribunal pour enfants qui lui-même est peu adapté aux besoins réels

La « bonne » configuration du TPE est en discussion depuis plusieurs années. Outre le nombre de mineurs et les caractéristiques de cette population qu'il convient nécessairement de prendre en compte (**Cf. annexe 12**), tout comme la montée en puissance des services sociaux et de leur compétence et plus généralement de tous les services qui peuvent signaler des cas de mineurs en danger, la réalité montre que régulièrement le TPE a dû être renforcé ces dernières années avec un magistrat placé de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion.

C'est le cas depuis six mois au titre d'un contrat de juridiction pour résorber le stock des affaires pénales restant à juger, en vue d'assainir la situation pour l'entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs (CJPM).

L'ensemble de ces éléments a conduit la cour d'appel à solliciter la création d'un troisième poste de juge des enfants sans toutefois obtenir satisfaction pour l'instant. La mauvaise qualité des statistiques et une relative stabilité de la charge telle qu'elle résulte de ces mêmes données expliquent ce refus qui n'est toutefois pas définitif. D'autant que si les services parviennent à absorber davantage de situations de mineurs en danger, notamment des MNA, la charge de travail des juges des enfants et du parquet des mineurs augmentera considérablement.

Un renfort permettrait une meilleure implication dans la définition et le suivi du schéma départemental de la protection de l'enfance par le TPE et, en lien avec le juge aux affaires familiales, un examen des différentes situations de mineurs confiés à l'ASE en vue d'une orientation autre que judiciaire.

La situation du greffe du TPE est régulièrement mauvaise alors que ce service conditionne la bonne marche du tribunal¹³². Le manque de maîtrise de l'outil informatique des agents, déjà relevé à maintes reprises par les différents intervenants (cour d'appel, service administratif régional ...) mais aussi une compétence insuffisante et plus généralement une instabilité chronique aboutissent parfois à un fonctionnement dégradé du tribunal¹³³.

c) Des résultats difficilement mesurables en l'état et des axes d'amélioration possibles

Les deux magistrats du TPE doivent à la fois assurer une activité juridictionnelle mais aussi participer aux réflexions de fond sur la protection de l'enfance, au titre notamment de l'élaboration du schéma départemental de protection de l'enfance du Conseil départemental, le précédent comme celui en projet 2022/2027. Ils participent aux travaux en élaborant une documentation destinée à présenter l'état du droit (fiches techniques et de procédures sur les compétences respectives).

Au quotidien, les relations avec l'ASE sont décrites comme désormais faciles et bonnes, ce qui n'a pas toujours été le cas. Des réunions bimestrielles ont été mises en place afin de recenser les éventuels dysfonctionnements et échanger sur les situations les plus délicates.

¹³² Les services de la PJJ se sont plaints de devoir parfois assurer les convocations des juges des enfants auprès des familles faute d'un greffe en capacité de le faire.

¹³³ Comme déjà indiqué, le manque de greffier a conduit à l'annulation de nombreuses audiences au cours du dernier trimestre de l'année.

Pour autant, les deux juges des enfants, tout en relevant des améliorations récentes, ont émis un avis critique sur la qualité de la prise en charge et du suivi des situations par l'ASE, et notamment s'agissant des placements familiaux. Ils ont estimé à environ un quart, les mineurs confiés sans éducateur référent et sans prise en charge concrète au niveau éducatif et administratif. Parfois, l'ASE ignorerait même le lieu de placement¹³⁴. Cette difficulté fait écho à la décision de la Défenseure des Droits du 2 juillet 2021¹³⁵. Les mêmes magistrats ont cité également de nombreux cas de carence, lors du renouvellement de mesures arrivées à terme, tant de l'éducateur, du mineur et de sa famille lors de l'audience mais aussi de l'absence de tout rapport de situation, questionnant la réalité du suivi et du contrôle par l'ASE¹³⁶ de l'effectivité et de la qualité de la prise en charge. Enfin, ils constatent que les services mandatés ne procèdent pas à la consolidation de l'état civil et de la nationalité des jeunes durant le temps de la mesure.

L'absence générale de données chiffrées touche encore plus fortement les mesures prises en matière d'assistance éducative. Le TPE n'a pas été en mesure de fournir la nature de ces mesures mais uniquement leur nombre par un simple déclaratif (636 mesures nouvelles ou renouvelées en 2020 et 598 sur les huit premiers mois de 2021¹³⁷). Les délais de convocation déclarés suite à des requêtes sont plutôt satisfaisants et varient, suivant les mois, d'une semaine à 30 jours au plus (source 2021 tableau de bord du premier président).

Au pénal, les audiences de cabinet et du TPE ont permis de prononcer en 2019, 522 mesures (251 mesures présentencielles et 271 sanctions éducatives/sanctions individuelles) et en 2020, du fait du COVID, 388 (234 mesures présentencielles et 154 sanctions éducatives/sanctions individuelles). De 2013 à 2018, ce sont entre 200 et 250 jugements qui ont été prononcés, 218 sur les 8 premiers mois de 2021.

En 2021, le délai de jugement, estimé au mois d'avril dernier, pour les affaires en état d'être jugées étaient de cinq mois tant pour les audiences de cabinet que celles du tribunal pour enfants.

Selon les juges des enfants, les dispositifs de prise en charge demandent des adaptations. Ainsi, le nombre élevé de mineurs incarcérés au titre de la détention provisoire au sein du quartier mineur du centre pénitentiaire de Majicavo pose la question de l'alternative à l'incarcération à Mayotte. Les juges sont contraints de faire appel au centre éducatif fermé de la Réunion, faute de solution locale identique.

d) Les MNA, un public difficile à identifier pour le TPE et un suivi peu différencié

Comme vu précédemment pour le parquet, les juges des enfants¹³⁸ n'ont pas été en mesure de fournir de données chiffrées sur les MNA. Selon eux, la voie principale d'arrivée au tribunal serait le pénal, les MNA étant déférés suite à des actes de délinquance.

¹³⁴ Depuis plus d'un an, le parquet et les magistrats en charge des mineurs ont demandé à pouvoir connaître les lieux de placement des mineurs confiés à l'ASE et le nom de leur éducateur. Ces demandes répétées à plusieurs reprises sont demeurées sans réponse.

¹³⁵ Situation d'un jeune enfant pris en charge par l'ASE et toujours sans identité deux ans après sa découverte.

¹³⁶ Notamment dans le cas des placements familiaux.

¹³⁷ 967 en 2019, 570 en 201 et 441 en 2017.

¹³⁸ En assistance éducative.

Ils ont surtout fait le constat que la situation de ces mineurs n'évoluait pas au cours de la mesure ordonnée, les passerelles avec d'autres procédures (tutelle¹³⁹, délégation d'autorité parentale¹⁴⁰) n'étant pas mises en œuvre. En outre, l'accès à certains droits et la préparation à l'accession à la majorité, notamment en vue de l'obtention d'un titre, permettant à la fois la poursuite du maintien sur place et une insertion professionnelle, restent aléatoires.

Recommandation n° 31. Renforcer le tribunal pour enfant, indépendamment des effets de l'élévation des postes de chefs de juridiction à la hors hiérarchie sur l'effectif (cf. recommandation 26) par la création d'un poste supplémentaire de juge des enfants, chargé plus particulièrement de la question des MNA, et d'un poste de greffier, et suivant l'évolution des contentieux, réexaminer les besoins du TPE et les adapter si nécessaire (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires).

D. Les services de l'état civil et de la nationalité souvent en difficulté

Comme déjà indiqué, les questions de l'état civil et de la nationalité présentent une acuité particulière pour ce territoire. Confrontés à des charges – résultant de la demande locale et de la structure de la population¹⁴¹ – très élevées pour un type de juridiction comme celui de Mamoudzou, les deux services concernés de la juridiction sont fréquemment en réorganisation au gré des départs et de l'arrivée de nouveaux, titulaires, généralement peu formés à ces matières.

De manière générale, ces contentieux sont appréhendés comme les autres et ne constituent pas réellement des priorités et surtout, même si ces services sont différents, ils se trouvent fonctionnellement liés entre eux.

Ainsi, nombre d'actes présentés à l'appui de demandes de déclarations de nationalité ou de certificats de nationalité (décisions de la direction du greffe en charge de la nationalité) ont pu donner lieu au préalable à une première demande de rectification d'un acte d'état civil, soit relevant de la compétence d'un officier d'état civil soit du parquet voire du magistrat du siège désigné pour ce contentieux¹⁴².

Par ailleurs, les rejets par la direction du greffe de certificats de nationalité ou de déclaration de nationalité sont, en cas de recours, traités sous l'angle contentieux par le magistrat chargé de la nationalité, dernier maillon de cette chaîne.

¹³⁹ L'association Mlezi Maore est habilitée administrateur ad hoc, mais est désignée essentiellement dans le cadre de procédures pénales notamment par des juges d'instruction et rarement.

¹⁴⁰ Toutefois, l'impossibilité d'établir un contact avec les parents et l'état civil non consolidé des enfants constituent également des obstacles à l'aboutissement des procédures de droit commun.

¹⁴¹ La greffière du service de la nationalité a ainsi déclaré que tous les jeunes du territoire étaient conduits à solliciter le service de la nationalité à un moment donné de leur parcours.

¹⁴² Notamment pour un jugement déclaratif ou supplétif, une rectification judiciaire voire une annulation d'un acte d'état civil.

Enfin à chacune de ces étapes, les agents doivent pouvoir déceler des fraudes possibles, tant locales que provenant des Comores essentiellement¹⁴³.

Si le service de l'état civil, dans sa configuration actuelle et dans ses composantes, semble pouvoir faire face à ses charges notamment avec les nouvelles mesures prises (cf. **annexe 13**), celui de la nationalité connaît, malgré l'engagement de ses titulaires, avec notamment une nouvelle organisation (cf. **annexe 15**) et le soutien de la cour d'appel¹⁴⁴ et de l'administration centrale¹⁴⁵, de graves difficultés, notamment s'agissant de l'accueil des publics, de la mise en état des procédures et de la gestion d'un stock ancien de plus de 3500 demandes¹⁴⁶ alors même que le flux est toujours élevé¹⁴⁷.

Un effort considérable doit être envisagé accompli au profit de ce service.

Au plan de la nationalité, les MNA posent la question de l'accès au droit et de leurs modalités. En l'état, outre leur nombre, leur statut juridique est difficile à déterminer in abstracto, chaque parcours depuis la naissance, étant particulier fait de continuités mais aussi de ruptures dans les séjours à Mayotte tant des mineurs que de leurs parents. Sur la base des statistiques disponibles sur le fondement de l'article 21-11 du code civil (déclaration de nationalité anticipée de la part des 13/16 ans et des 16/18 ans), le nombre de décisions favorables prises par le tribunal depuis 2016 est en moyenne de 1577¹⁴⁸ par an. Enfin, les certificats de nationalité obtenus sur le fondement de l'article 21-7 du code civil¹⁴⁹ à Mayotte sont peu nombreux¹⁵⁰.

Recommandation n° 32. Eriger impérativement le traitement des contentieux de l'état civil et de la nationalité en priorité en affectant un directeur de greffe qui devra être formé au préalable et devra définir un plan d'apurement des stocks (Ministère de la justice/Direction des services judiciaires ; chefs de juridiction).

Recommandation n° 33. Accompagner, soutenir et former sur site des personnels pour les contentieux de l'état civil et de la nationalité (Ministère de la justice/Direction des affaires civiles et du sceau).

¹⁴³ Le magistrat chargé de la nationalité a ainsi relevé de nombreux cas de fraude possible provenant des Comores sur des actes d'état civil établis par un agent comorien.

¹⁴⁴ Un directeur de greffe de la cour devrait intervenir à l'appui de ce service.

¹⁴⁵ Formation des agents du tribunal de Mamoudzou et un accompagnement par le bureau de la nationalité début 2022.

¹⁴⁶ Au 1^{er} juin 2021.

¹⁴⁷ Les variations d'une année sur l'autre tant des affaires nouvelles que des décisions, allant de quelques centaines à plusieurs milliers (près de 4000), attestent des difficultés récurrentes de ce service.

¹⁴⁸ De 2016 à 2019, respectivement 1488, 1697, 2829, 1467, l'année 2020 étant peu significative (403 décisions favorables) (source – direction des affaires civiles et du sceau) du fait d'un stock très important et d'un service de la nationalité quasiment à l'arrêt.

¹⁴⁹ Ces certificats peuvent être sollicités à tout âge (y compris donc par des personnes plus âgées, non concernées par la réforme car devenues majeures bien avant).

¹⁵⁰ De 2016 à 2020, respectivement 70, 29, 29, 45 et 61.

5.4 Des services de la PJJ qui doivent mieux adapter leur action

L'ensemble des éléments de ce chapitre sont développés et précisés en annexe 16.

5.4.1 Un contexte d'intervention atypique pour la PJJ

5.4.1.1 Des spécificités tenant à la population de jeunes

Les adolescents suivis par la PJJ cumulent nombre des difficultés que connaît Mayotte : jeunes vivant dans des familles sous le seuil de pauvreté¹⁵¹, taux de scolarisation des plus bas (deux mineurs suivis sur trois sont en situation d'illettrisme et la majorité ne maîtrise pas les compétences de base¹⁵²) et faible niveau de qualification qui freine l'accès au dispositif d'insertion de droit commun et à l'emploi. Si à Mayotte quatre jeunes sur dix de 15 à 29 ans sont sans formation ni emploi, cette proportion est encore plus forte chez les jeunes suivis par la PJJ.

Bien souvent livrés à eux-mêmes en l'absence de réelle prise en charge familiale, une partie de ces enfants connaissent l'errance, la marginalisation, rencontrent des problématiques de santé et d'addiction et se retrouvent à leur majorité dans une situation administrative complexe, sans perspective d'inclusion dans une société mahoraise qui les rejette et les désigne comme responsable de l'insécurité qui sévit sur l'île. Ils vivent alors retranchés dans leur quartier en raison de leur crainte de contrôles notamment pour les jeunes majeurs en situation irrégulière.

Ces éléments socio-démographiques sont à prendre en compte dans l'augmentation depuis dix ans des phénomènes de violences urbaines et de délinquance.

Si l'importance du phénomène de délinquance par les mineurs est indéniable, il convient de signaler que l'insécurité touche aussi ces mêmes mineurs, victimes, du fait de leur situation de grande précarité, de violences directes (agressions, viols, maltraitance par des adultes) ou indirectes. Les mineurs en errance, dont une faible partie est réellement isolée, concentrent les plus grands risques de vulnérabilité. L'impératif de survie participe grandement aux incivilités constatées et aux actes délictuels. On compte en effet parmi ces actes de délinquance une part non négligeable de vols de subsistance qui répond à cette logique de survie. Les rackets et les cambriolages constituent alors, pour cette fraction de la population un moyen de disposer de quelques ressources au jour le jour. A ce titre, Mayotte est un exemple criant « de l'impact de l'insécurité sociale sur l'insécurité civile »¹⁵³.

¹⁵¹ Ceci a par exemple conduit les professionnels de la PJJ lors du premier confinement à apporter des colis alimentaires aux familles afin de s'assurer que les besoins primaires des jeunes suivis soient couverts.

¹⁵² C'est parmi les 6% de 11/16 ans et les 44% des 17/18 ans de la population générale déscolarisée, que l'on retrouve essentiellement le public de la PJJ (source INSEE 2017).

¹⁵³ Une jeunesse en insécurité, Nicolas Roinsard, revue plein droit, mars 2019.

Une autre spécificité de la délinquance des mineurs de Mayotte concerne la prégnance de l'organisation en bandes. Livrés à eux-mêmes, la socialisation par les pairs vient combler le vide laissé par la famille et les institutions éducatives. Le groupe devient plus important que l'individu. Certains actes de délinquance s'apparentent à des rites d'initiation, impliquant le passage à l'acte violent comme facteur d'intégration au groupe¹⁵⁴. On note également un phénomène de violences de bandes inter-villages impliquant des mineurs en qualité de victimes et d'auteurs, entraînant des actes de vengeance réciproques inter ou intracommunautaires.

Ces bandes agissent régulièrement aux abords des établissements scolaires. On note plus récemment l'apparition de violences en milieu scolaire, jusqu'alors préservé.

5.4.1.2 *Des modalités de travail différentes*

Si le contexte précédemment décrit est particulier, l'approche de la délinquance et de la protection de l'enfance à Mayotte répond également à des critères d'intervention et d'évaluation différents de ceux métropolitains et renvoie à d'autres causes et besoins. Les mesures judiciaires d'investigation éducatives civiles (MJIE) qui visent à évaluer le danger se basent sur les conditions de vie en hexagone. Ces mêmes critères ne sont pas applicables à Mayotte « sinon on placerait tout le monde ! » selon les propos tenus à la Mission par un éducateur. Cela vaut également pour les magistrats de la juridiction qui n'apprécient pas l'état de danger chez un mineur de la même manière.

S'agissant des professionnels de la PJJ, ils connaissent eux-mêmes des conditions d'exercice hors normes : démarches et visites à domicile contraintes par les difficultés d'adressage¹⁵⁵, errance des mineurs, craintes de visiter certaines zones en raison de l'insécurité, nécessaires mesures de précaution à prendre pour éviter toute forme d'agression, barrière de la langue obligeant le recours systématique à des interprètes, absence fréquente de référents parentaux, situations sociales et conditions de vie inédites des publics (défaut d'eau courante, insalubrité, habitat précaire, surpopulation familiale).

S'ajoute à ces conditions d'exercice, la difficulté de l'accompagnement de jeunes souvent irrégularisables à leur majorité. Cette situation est génératrice de frustration pour les équipes éducatives chargées d'accompagner des jeunes, sans perspectives réelles d'insertion, malgré parfois une mesure judiciaire existante. La charge de la régularisation des situations administratives est particulièrement lourde et complexe puisqu'elle se pose dans une très grande majorité des situations et de ce fait n'est pas toujours réalisée par les services éducatifs dans les délais nécessaires. Par ailleurs, l'absence de référents parentaux, renvoyés aux Comores, constitue une difficulté dans l'action éducative menée.

¹⁵⁴ Plus du tiers des actes constatés concerne des faits commis en bande avec violences qui impliquent majeurs et mineurs, sous l'autorité d'un majeur avec des modes opératoires caractéristiques de la criminalité organisée en bande (coupeurs de routes, vol à main armée, cambriolages et agressions en réunion, voire agressions sexuelles collectives). Source - Etude de la PJJ 2019.

¹⁵⁵ Les difficultés d'adressage à Mayotte sont liées à l'absence de nom de rue, de numérotation des habitations. Cela implique un temps important consacré par les professionnels de la PJJ à rechercher le lieu où habite le jeune lors des visites à domicile et la nécessité de se déplacer au domicile du jeune pour le rencontrer plutôt que d'adresser une convocation à la famille comme dans n'importe quel autre département.

5.4.2 Une activité et des moyens en hausse mais une réalité des besoins sous-évalués

Les services de la PJJ ont connu une hausse constante de leur activité : de 2015 à 2021, le nombre de mineurs suivis a continuellement augmenté (593, 740, 818, 914, 955, 838 et 885 au 31 octobre 2021). Le nombre de mesures suivies dans l'année a cru de 200% au cours des 8 dernières années.

Le dispositif de prise en charge de la PJJ de Mayotte a été régulièrement consolidé pour tenter de répondre au mieux aux besoins du territoire et de la juridiction pour mineurs.

Cette augmentation a nécessité un renforcement de ses moyens budgétaires¹⁵⁶ et humains et une réorganisation de ses services¹⁵⁷. Ainsi, le territoire a connu un fort investissement au cours de la dernière décennie, faisant évoluer le nombre d'agents en exercice de 27 à 69 entre 2012 et 2021.

Sa capacité actuelle de prise en charge est d'un peu plus de 400 jeunes en suivi de milieu ouvert, de 36 jeunes suivi en insertion et de 44 jeunes placés à Mayotte, auxquels il faut ajouter des places disponibles en hébergement à la Réunion. Au total, la juridiction de Mayotte dispose de 98 places au pénal pour l'accueil de mineurs. Ce dispositif n'est, à ce jour, pas saturé.

Cependant, l'activité croissante en milieu ouvert connaît elle des difficultés de prise en charge du fait d'un ratio de nombre de jeunes suivis par éducateur supérieur à la norme nationale¹⁵⁸.

En 2020, le nombre de recueils de renseignements socio-éducatifs (RRSE) reste élevé à Mayotte. Cette hausse est principalement liée à la montée des procédures pénales pour lesquelles ces mesures sont décidées lors de chaque défèrement de mineur. La hausse des MJIE est également particulièrement forte en 2020 et sur les dix premiers mois de l'année 2021. Si au pénal, cette hausse peut être due aux mêmes causes que celles relatives aux RRSE, au civil, leur hausse est en partie liée à la défaillance du traitement des informations préoccupantes par la CRIP du conseil départemental, ce qui conduit les juges des enfants à saisir la PJJ¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Le budget de la DTPJJ Mayotte a bénéficié d'une augmentation de 7 % en 2021 et s'élève à 520 000€, auxquels il convient de rajouter les crédits PLAT et PART, ceux de la justice de proximité pour les actions (184 000€) ainsi que les dotations allouées au SAH pour ses structures de prise en charge (2,811 M€ pour le placement éducatif de Mlezi Maore et 300 430€ pour l'accueil de jour de la Fondation d'Auteuil).

¹⁵⁷ Le dispositif de prise en charge de la PJJ s'appuie aujourd'hui sur deux unités éducatives de milieu ouvert (UEMO) relevant d'un STEMO, dont une unité comprend l'intervention éducative au Tribunal et au QM, une UEHD de 24 places et une unité d'insertion et d'accueil de jour (UEAJ 36 places) relevant d'un EPEI. Ces dispositifs de milieu ouvert, d'insertion et d'hébergement publics sont complétés par deux établissements d'hébergement associatifs, un foyer de 12 places et un Centre éducatif renforcé (CER) de 8 places.

¹⁵⁸ Entre 28 et 32 jeunes suivis par éducateur alors que la norme d'affectation des moyens RH se base sur un ratio de 25 par éducateur.

¹⁵⁹ Les services de la PJJ peuvent être saisis par les magistrats pour mettre en œuvre des mesures d'investigation éducatives dans un cadre d'enfance en danger (civil) comme pénal (délinquance); près de 40% des MJIE sont prescrites par des juges d'instruction en matière criminelle et 60% par les juges des enfants.

Cette tendance, accentuée par un turn-over important des psychologues au sein du service territorial de milieu ouvert (STEMO), un déficit d'assistante sociale dans les services de milieu ouvert et par la crise sanitaire, a généré un stock inquiétant de mesures en attente (plus de 300 au moment du déplacement de la Mission) dont un grand nombre de MJIE, notamment civiles. L'activité sur les dix premiers mois de l'année 2021 repart nettement à la hausse et va vraisemblablement augmenter ce stock ainsi que les délais de prise en charge par la PJJ¹⁶⁰. L'absence de service d'investigation éducative habilité (SIE), fait à ce jour, reposer sur le STEMO l'intégralité des mesures d'investigation civiles comme pénales des magistrats.

Le secteur associatif, qu'il soit conventionné ou habilité (SAH), occupe cependant une place déterminante dans le dispositif de prise en charge des mineurs à Mayotte. Plus souple, il peut répondre plus aisément que le secteur public aux besoins locaux de création de structures (MECS, LVA, CEF, CER, Centre d'accueil de jour par exemple). Comme déjà indiqué, l'association Mlezi Maore est devenu un acteur associatif puissant qui intervient sur l'ensemble du champ médico-social à Mayotte, tant en protection de l'enfance qu'en matière pénale. La PJJ a fait le choix de déléguer au secteur associatif la gestion des deux seules structures de placement collectif de son dispositif : l'EPE DAGO et le CER de Brandélé en y consacrant un budget conséquent, reconduit chaque année¹⁶¹.

Pour autant, au-delà des chiffres actuels de prise en charge, les besoins réels sont certainement plus élevés au regard de la population de jeunes et de la délinquance commise et non déclarée, faute de plainte des victimes.

Aussi, la charge des services de la PJJ pourrait être amenée à augmenter significativement si le fonctionnement des services en amont alimentant la juridiction tant en matière pénale qu'en matière de l'enfance en danger devenait plus efficace.

5.4.3 Des insuffisances à combler

5.4.3.1 Un maillage territorial incomplet

Actuellement, la PJJ ne dispose que de deux unités de milieu ouvert, situés à Mamoudzou même, pour couvrir le territoire.

La délocalisation envisagée de l'unité éducative de milieu ouvert (UEMO Sud (actuellement située dans les mêmes locaux que l'UEMO nord sur Mamoudzou) vers le sud de l'île, permettra une meilleure proximité des professionnels en direction des jeunes et des familles sur cette partie du territoire et une meilleure accessibilité des publics¹⁶².

¹⁶⁰ En accord avec les JE, pour solder le stock de meures en attente, les MJIE ordonnées avant 2020 feront l'objet d'une demande de carence si aucun contact n'a été engagé avec la famille par le service mandaté.

¹⁶¹ Le budget alloué en 2021 par la PJJ à l'association Mlezi Maore pour l'EPE est de 1 641 183€ pour 4157 journées et sur 12 jeunes, soit 395€ par jour et par jeune, et de 1 170 765€ pour le CER pour 1170 journées soit 1514€ par jour.

¹⁶² Voir cartographie des services de la PJJ dans l'annexe 16

En l'état, la PJJ ne dispose pas non plus d'unité de milieu ouvert sur Petite-Terre¹⁶³ alors qu'il s'agit d'un territoire où résident nombre de jeunes suivis par la PJJ¹⁶⁴. Les évènements successifs qui s'y sont déroulés depuis janvier 2021 (homicides et agressions lycéennes) et l'incarcération de nombreux jeunes des communes de Pamandzi et Dzaoudzi, viennent renforcer la nécessité d'une présence urgente d'un service de la PJJ sur ce secteur.

5.4.3.2 *Une offre de prise en charge insuffisamment adaptée aux besoins*

A. En milieu ouvert

Plusieurs raisons militent pour un renforcement du milieu ouvert.

Un premier constat s'impose, celui de très nombreux mineurs pour lesquels un recours au placement ne peut être envisagé. Le second constat est celui d'une nécessaire adaptation aux spécificités de ce public, réceptif aux offres d'accueil de jour et de formation, comme l'ont déclaré les professionnels rencontrés. L'expérimentation réussie de la mesure éducative d'accueil de jour (MEAJ) menée depuis 2019 sur l'unité éducative d'activité de jour et avec la Fondation d'Auteuil doit conduire à développer l'offre en accueil de jour notamment dans le cadre du module insertion de la mesure éducative judiciaire (MEJ) proposé par le CJPM¹⁶⁵. Les partenariats construits pour l'expérimentation qui ont fait leurs preuves en capacité d'intégration des publics PJJ, doivent être consolidés et développés afin de permettre cette montée en puissance des dispositifs d'accueil de jour.

Par ailleurs, le nombre de mineurs délinquants dont est saisi le parquet justifie une intervention plus soutenue de la permanence éducative auprès du tribunal (PEAT) afin de mieux repérer les situations de danger et de risque de réitération des mineurs délinquants. A partir de ces diagnostics, les services du milieu ouvert pourraient être amenés à se voir confier des mesures alternatives aux poursuites proposant un contenu éducatif¹⁶⁶.

L'augmentation de la saisine des magistrats en matière de MJIE civiles ne pourra être absorbée par le STEMO sans complémentarité avec le SAH et la création d'un service d'investigation éducative habilité dédié exclusivement à la mise en œuvre de ces mesures au civil.

Enfin, certains volets comme la santé mentale et les addictions¹⁶⁷ sont peu couverts, le travail de partenariat entre la PJJ et le service d'addictologie de l'hôpital restant insuffisant au regard des besoins.

¹⁶³ Petite-Terre est la deuxième île de Mayotte par sa superficie. Elle abrite les communes de Dzaoudzi et de Pamandzi. Elle est reliée à l'île principale par des barges régulières.

¹⁶⁴ 133 jeunes étaient suivis en 2020 sur Petite-Terre, ce nombre est en évolution constante.

¹⁶⁵ La PJJ souhaite développer l'accueil de jour de jeunes dans un cadre pénal (20 MEAJ supplémentaires) en renforçant les moyens alloués à la Fondation d'Auteuil en termes humains et financiers dans la perspective de sa généralisation à l'ensemble des territoires avec le module insertion prévu dans le CJPM.

¹⁶⁶ Mesures de réparation, de stages de citoyenneté ... comme celles au titre de la justice de proximité.

¹⁶⁷ Si la proportion de jeunes suivis pour des faits d'infraction à la législation sur les stupéfiants restes marginaux, près de la moitié des jeunes suivis par la PJJ se déclarent consommateurs de drogue et d'alcool.

B. Une offre de placement en alternative à l'incarcération à développer

Si l'offre de placement n'est pas saturée, c'est aussi parce qu'elle ne répond pas toujours aux besoins du territoire alors que l'incarcération des mineurs est régulièrement élevée. Le fonctionnement actuel en session du CER¹⁶⁸ doit évoluer vers une modalité d'accueil en continue, dit « en file active », facilitant l'accueil de mineurs, notamment en alternative à l'incarcération. Par ailleurs, l'augmentation de la capacité d'accueil de l'unique foyer du territoire¹⁶⁹ et des places en famille d'accueil de l'unité éducative d'hébergement diversifié (UEHD) semble également une piste pour consolider l'offre de placement¹⁷⁰.

Pour autant, ces différentes options ne peuvent se substituer à un centre éducatif fermé (CEF), véritable alternative à l'incarcération de par son fonctionnement et des contraintes qu'il impose à un mineur.

Or, Mayotte ne dispose pas d'un CEF. A défaut, c'est celui de la Réunion, malgré l'éloignement, qui est mobilisé, le plus souvent en raison d'impératifs de sécurité pour le mineur¹⁷¹.

Le CEF de la Réunion a ainsi accueilli de 2016 à 2020 un nombre important de jeunes de Mayotte, de 7 à 20 jeunes selon les années, attestant du besoin de ce type de structure¹⁷². Les magistrats, membres du parquet, juges des enfants et juges d'instruction, ont unanimement regretté l'absence d'une telle offre au plan local.

Recommandation n° 34. Créer un centre éducatif fermé sur la base du cahier des charges national (Ministère de la justice/ Direction de la protection judiciaire de la jeunesse).

C. Un encadrement de la direction territoriale à consolider

L'absence de cadre à la direction territoriale de la PJJ dédié spécifiquement à l'animation des politiques institutionnelles amoindrit les possibilités pour la PJJ de s'inscrire pleinement dans les enjeux du territoire en matière de politiques publiques.

¹⁶⁸ Le CER situé sur la commune de Brendélé, est doté d'une capacité de prise en charge de 8 jeunes de 13 à 18 ans au pénal sur des sessions de 4/5 mois en 2 sous-sessions de 4 jeunes, décalées de quelques semaines

¹⁶⁹ L'EPE Dago est doté d'une capacité de 12 jeunes de 13 à 18 ans sous ordonnance 45 : 7 à 9 jeunes au collectif, 3 en petit studios internes au site et 2 en familles d'accueil

¹⁷⁰ Le dispositif de placement en famille d'accueil est une modalité de prise en charge particulièrement adapté au territoire de par sa souplesse et ses atouts en terme de proximité culturelle entre les jeunes placés et les familles d'accueil. Il vient palier, pour partie, le manque de structure d'accueil de mineurs au pénal et tant les JE comme les JI y ont régulièrement recours.

¹⁷¹ Ces placements hors territoire, s'ils peuvent parfois être pertinents, ne sont pas sans effets négatifs compte tenu du déracinement, de la distance pour le suivi et le maintien des liens familiaux quand ils existent et aussi de la difficulté d'intégration de ces jeunes dans l'environnement réunionnais. De plus, ces placements engendrent des coûts qui pèsent sur les budgets de la PJJ (billets d'avion nécessaires pour les accompagnements sur le lieu de placement, l'organisation des comparutions devant la juridiction mais aussi pour l'exercice de droits de visite et d'hébergement du mineur accompagné alors d'un éducateur PJJ).

¹⁷² Etude de la DIPJJ sur le schéma de placement Océan indien, 2019.

Le développement du partenariat et de l'activité SAH ou apparentée et la diversification des missions du secteur public ne peuvent être correctement pilotés par un seul cadre en direction territoriale remplissant toutes les fonctions. La complémentarité avec le SAH et son contrôle¹⁷³, sont des objectifs indispensables pour garantir la qualité de la prise en charge au moyen de comités de pilotage tenus régulièrement. Le soutien et la participation de la PJJ au déploiement d'une politique de protection de l'enfance, enjeu majeur du territoire, ne peut être menée sans le renfort d'un cadre expérimenté.

Recommandation n° 35. Renforcer les moyens de la PJJ de Mayotte par :
 - la création d'une nouvelle unité de milieu ouvert (UEMO) sur Petite Terre ;
 - l'accroissement de l'accueil de jour en faisant appel au secteur associatif dans le cadre de la justice de proximité ;
 - l'habilitation d'un service d'investigation éducative pour prendre en charge les mesures d'investigations judiciaires civiles, et par la création d'un poste de responsable des politiques institutionnelles et d'un conseiller technique formation pour consolider la direction territoriale dans ses missions (Ministère de la justice/Direction de la protection judiciaire de la jeunesse).

5.5 Le quartier Mineurs du centre pénitentiaire de Majicavo particulièrement sollicité

Le centre pénitentiaire de Majicavo, situé à 6 kilomètres au Nord de Mamoudzou, a été totalement rénové en 2014 et 2015. Il comprend des quartiers maison d'arrêt Hommes et Femmes, un quartier centre de détention ainsi qu'un quartier mineur de 30 places opérationnelles ouvert en octobre 2015 (cf. annexe 17).

Il faut d'emblée relever que le manque d'attractivité rencontrée dans les autres services de l'Etat ne touche pas le personnel de surveillance de Mayotte¹⁷⁴. Par ailleurs, excepté un petit nombre de ceux fonctionnarisés en 2011, l'ensemble des personnels a été formé à l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire et suit donc les procédures de prise en charge spécifiques aux mineurs (parcours arrivant avec différents entretiens¹⁷⁵, d'information, de détection santé et niveau scolaire).

¹⁷³ Aucun service n'est à ce jour en capacité d'exercer ce contrôle. Ni le CD pour le placement familial et ses structures de milieu ouvert et MECS, ni la PJJ pour les placements dans les services habilités.

¹⁷⁴ Mayotte fournit de très nombreux surveillants à l'administration compte tenu de la pauvreté et du faible niveau scolaire de sa population.

¹⁷⁵ Pour les entretiens avec du personnel de surveillance, la présence d'agents mahorais permet les échanges avec la population pénale qui ne parle pas français, ce qui n'est pas le cas d'autres intervenants (enseignants, éducateurs de la PJJ, personnels de santé ...).

Le taux d'occupation du quartier mineur se situe régulièrement à un niveau haut (près de 90%), parfois même au-delà de sa capacité¹⁷⁶. Entre 60 et 70 mineurs en file active sont incarcérés en année pleine. Il s'agit pour la très grande majorité des prévenus sous le coup d'une procédure criminelle¹⁷⁷ comme en atteste le nombre d'informations ouvertes devant un juge d'instruction en année pleine concernant les mineurs (une quarantaine chaque année).

Dans une note de juillet 2021, la direction de l'administration pénitentiaire dresse le parcours de vie type de ces mineurs : un cadre familial et affectif détérioré, un abandon éducatif pendant l'adolescence, la sociabilité de bande qui prend le relais et l'absence de partage de valeurs communes. Enrôlés très jeunes par de jeunes adultes commanditaires, ces jeunes sont incités à la commission de délits et développent pour certains des risques d'addictions multiples (alcools et/ou produits psychoactifs).

La direction du centre pénitentiaire a toutefois précisé que ces mêmes mineurs étaient généralement respectueux des règles internes et qu'ils ne reproduisaient que rarement les violences exercées à l'extérieur au sein de la détention¹⁷⁸.

Sont appréhendés comme MNA par l'administration pénitentiaire, les mineurs nés hors du territoire et dont la stabilité familiale n'est pas établie. Ils sont peu nombreux ces deux dernières années (au plus trois détenus simultanément à l'effectif jusqu'alors). Cette présence ne génère ni incidents particuliers ni difficultés structurelles. Ils sont pour la plupart dépourvus de ressources financières et familiales, de surcroît sans visiteur. Les professionnels intervenants auprès d'eux remarquent leur très bonne participation aux activités culturelles qui leur sont proposées. En revanche, ils cumulent, plus que les autres mineurs, de nombreux handicaps : état de santé détérioré par des parcours migratoires, exclusion sociale, linguistique et culturelle, précarités.

Le service territorial de milieu ouvert de Mamoudzou, service de la PJJ, intervient auprès de mineurs pour leur suivi éducatif et la mise en place d'activité¹⁷⁹.

Si la prise en charge des mineurs au sein du quartier Mineurs ne rencontre pas de difficultés majeures, il faut néanmoins relever des manques particuliers dont certains concernent l'ensemble des mineurs incarcérés et d'autres, sont plus spécifiques aux seuls MNA et jeunes esseulés.

Concernant l'ensemble de ces jeunes, l'unité sanitaire, très bien dotée et équipée¹⁸⁰, connaît néanmoins un déficit de médecin et surtout de médecin psychiatre qui illustre les problèmes récurrents de vacances de poste de psychiatres et de psychologues que connaît le territoire.

¹⁷⁶ Dans ce cas, les mineurs peuvent être deux à occuper la même cellule. Les translations judiciaires sont rares : une en 2021 au quartier mineur du centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion. Il doit être précisé que les Mahorais ont souvent des difficultés à s'y intégrer.

¹⁷⁷ 25% viols, 60% meurtres assassinats et vol à main armée pour le reste.

¹⁷⁸ De janvier à juin 2021 : 22 incidents concernant des mineurs ont été répertoriés : 12 incidents pour violences verbales et physiques sur le personnel, 6 pour violences physiques entre personnes détenues, 2 incidents pour dégradation et 2 incidents pour découverte de produits prohibés. Ils sont qualifiés par la direction de faible gravité.

¹⁷⁹ Cinq éducateurs dont un faisant fonction de responsable.

¹⁸⁰ Une convention est passée avec l'ARS de Mayotte (dotation d'heures de médecin et de dentiste).

Plus spécifiquement pour les MNA, les difficultés portent sur l'élaboration d'un projet d'insertion compte tenu des nombreux obstacles rencontrés¹⁸¹, conséquences de l'incertitude du statut juridique connue par ces derniers.

Comme on l'a vu précédemment, durant le temps de la minorité, la PJJ peine à sécuriser la situation juridique des jeunes confrontés à des problèmes d'état civil et de nationalité. De fait, à leur sortie de détention, ces mineurs seront, le plus souvent, placés dans les structures de la PJJ puis, à leur majorité, seront suivis par le service pénitentiaire d'insertion et de probation qui a pris le relais. Ils peuvent alors faire l'objet d'un éloignement du jour au lendemain malgré les projets d'insertion en cours.

Faute d'un partenariat associatif spécialisé pouvant pallier ce déficit d'information sur les droits et plus généralement l'absence d'une stratégie commune et partagée entre services de l'Etat sur le devenir de ces jeunes, il faut faire le constat d'efforts et d'actions souvent inutiles réalisés par les nombreux intervenants.

6. UN PARTENARIAT AVEC LES COMORES EN DEVENIR

6.1 Le contexte comorien

Archipel de 1862 km² composé de trois îles principales à mi-chemin entre le Mozambique et Madagascar (cf. **annexe 18**), l'Union des Comores est imprégnée et tiraillée par des influences multiples : africaine, indo-océanique, arabo-musulmane, française et maintenant chinoise. Elle se trouve dans une situation de grande fragilité persistante : le pays est vulnérable aux risques sismiques et climatiques, la vie politique est marquée par la crainte d'un nouveau renversement de régime¹⁸², la gouvernance financière et économique est encore défailante, l'économie est sous perfusion de la diaspora et des bailleurs internationaux, la vie sociale est ostentatoire et ruineuse (pour accéder à la notabilité, il faut faire « un grand mariage¹⁸³ »), le patriotisme insulaire, voire villageois, l'emporte encore sur le sentiment national, le radicalisme financé par les pays du Golfe monte sur le terrain de l'éducation et des valeurs, et l'obtention de la nationalité française, en commençant par celle d'un visa ou d'un titre de séjour, constitue toujours l'objectif ultime de nombre de Comoriens.

La force d'attraction de la France se révèle à travers les données suivantes : alors que 870 000 habitants du pays (Banque mondiale 2020) se répartissent entre la Grande Comore (52 %, 452 000), Anjouan (39 %, 340 000) et Mohéli (9 %, 78 000), au moins 250 000 autres Comoriens (BM 2018) vivaient en France (cf. **annexe 19**). Le montant annuel des transferts financiers de la diaspora de France est estimé à près de 20% du PIB comorien, lequel est près de huit fois inférieur à celui de Mayotte.

¹⁸¹ L'absence de représentation légale nécessaire pour certains soins ou d'importants délais de contact avec le tiers exerçant l'autorité parentale ; le lien fragile avec les différents services départementaux de l'ASE ; l'absence de domiciliation, qui conduit souvent à l'inapplicabilité d'alternatives aux poursuites ou de sanctions éducatives en milieu libre ; la non-maîtrise de la langue française, qui met en péril un grand nombre de projet d'insertion et l'irrégularité statutaire au regard de la résidence sur le territoire français, qui entrave les démarches nécessaires à l'obtention d'un diplôme, par exemple.

¹⁸² Le coup d'Etat de 1999, ayant porté au pouvoir pour la 1^{ère} fois le Colonel Azali, était le 19^e depuis 1975.

¹⁸³ Les grands mariages sont pour la famille le signe de son ascension sociale.

Cette attirance pour la France a au moins deux conséquences aux effets se renforçant mutuellement : d'une part, elle n'a pas encore réellement permis, sinon par à-coups, de conduire une politique efficace de lutte contre des départs qui sont souvent considérés du point de vue comorien comme des déplacements internes ; d'autre part, elle a contribué, en partie, à la mise en échec des politiques de développement, la plupart des habitants, avec l'assentiment à peine voilé des autorités locales et le soutien de la diaspora, préférant partir en France plutôt que de rester dans leur pays.

De fait, même si la question de l'affirmation de la souveraineté de Moroni sur Mayotte ne constitue plus depuis 1995 un point de tension extrême entre les deux Etats, la relation bilatérale reste obérée par une ambiguïté de taille. En effet, l'article 1¹⁸⁴ de la Constitution révisée en 2018 dispose : « L'Union des Comores est une République, composée des îles autonomes de Mwali (Mohéli), Maoré (Mayotte), Ndzuwani (Anjouan), N'gazidja (Grande Comore) », lesquelles sont symbolisées sur le drapeau par quatre étoiles semblables et quatre bandes de couleurs différentes. Le Président Azali Assoumani, tout en se félicitant du dépassement de la question mahoraise, fait encore parfois référence *mezzo voce* au modèle de Hong Kong repassé sous autorité chinoise au terme d'un long processus.

Dans le domaine consulaire, deux événements affectent aujourd'hui encore la relation franco-comorienne : la destruction volontaire en 1975-1976 des archives nationales et des registres existants de l'état civil par le chef de l'Etat, Ali Soilihi, qui a déstabilisé pour longtemps un système très fragile ; l'instauration, en 1995, d'un visa pour les Comoriens se rendant à Mayotte. Ces décisions auraient eu entre autres pour conséquence le développement des filières d'immigration clandestine et de fraude documentaire, ainsi que la fixation à Mayotte des plus déshérités parmi ceux ayant réussi la traversée (probablement aux 2/3 anjouanais) craignant de ne plus pouvoir y retourner s'ils devaient en repartir, volontairement ou pas.

Comme la Mission l'a constaté en se rendant à Moroni et à Anjouan (**cf. annexe 20**), l'Union des Comores cumule encore en 2021 de nombreux handicaps qui entravent sa sortie du sous-développement. Pour autant, les irritants de Mayotte et de l'immigration clandestine, après avoir été portés à vif de mars à novembre 2018, semblent désormais apaisés. La qualité du dialogue bilatéral s'est bien améliorée avec la signature à Paris en juillet 2019 d'un document-cadre (**cf. annexe 21**) établissant un partenariat bilatéral renforcé par lequel la République française et l'Union des Comores réaffirment leur intention de « prendre des engagements réciproques en matière de lutte contre les mouvements de populations non maîtrisés et de sauvegarde des vies humaines en mer, ainsi qu'en matière de développement ». De la mise en œuvre de ce partenariat sont attendus une baisse sensible de l'immigration clandestine, une amélioration notamment à Anjouan, des conditions de vie des populations à travers la mise en œuvre du plan de développement France-Comores (PDFC) et, des progrès plus hypothétiques en matière de retour aux Comores de mineurs non accompagnés.

¹⁸⁴ Ce même article dispose également : « Les langues officielles sont le Shikomor, langue nationale, le Français et l'Arabe ». Le shikomori de la famille des langues bantu dominantes dans la moitié sud de l'Afrique est proche du swahili. Il se décline en quatre variantes dialectales : deux occidentales, le shingazidja à la Grande Comore et le shimwali à Mohéli ; deux orientales, le shindzuani à Anjouan et le shimaoré à Mayotte. Les mots les plus courants étant communs, les locuteurs des quatre îles, dont les accents diffèrent, se comprennent sans trop de peine.

6.2 Les Comoriens s’engagent, avec l’aide de la France, pour des raisons de sécurité et d’intérêt nationaux, dans la maîtrise de leur espace maritime mais des progrès sont à réaliser dans la coopération pénale et la lutte contre la fraude documentaire

L’objectif principal de l’action diplomatique de la France aux Comores est de faire baisser la pression migratoire s’exerçant sur Mayotte à partir d’Anjouan en obtenant du gouvernement comorien qu’il empêche les départs en kwassakwassa. Les traversées clandestines entre les deux îles séparées par 70 km auraient fait, à compter de 1995, plusieurs milliers de morts. Indépendamment même du caractère inadmissible de cette hécatombe, ce sont les craintes de déstabilisation, surtout par voie maritime, et des raisons économiques qui poussent Moroni à s’engager aux côtés de Paris dans un contrôle plus efficace des entrées et sorties de son territoire.

L’enjeu sécuritaire revêt plusieurs dimensions que le Président Azali a pris l’habitude d’exposer sans ambages, comme lors de la Fête de l’Indépendance le 6 juillet 2021 : « *Dans un monde de plus en plus globalisé et dans cette partie hautement stratégique de l’Océan indien, la France et les Comores ont des défis communs à relever, des intérêts communs à préserver et des risques partagés à juguler. Cela impose des obligations de résultats pour les deux pays* ».

Moroni veut notamment se prémunir dès maintenant contre des vagues potentiellement importantes de migrants venus d’Afrique continentale qui pourraient comprendre à la fois des personnes radicalisées et des demandeurs d’asile. Ainsi, depuis 2017, les mouvements terroristes d’inspiration salafiste djihadiste ont fait plusieurs milliers de victimes au nord du Mozambique dans la province du Cabo Delgado. Leur allégeance à l’Etat Islamique province d’Afrique Centrale (ISCAP) fait craindre à Moroni qu’ils ne fassent des Comores une terre de conquête et une tête de pont vers Mayotte, et qu’ils n’instrumentalisent les frustrations d’une jeunesse de plus en plus perméable à l’influence croissante du wahhabisme¹⁸⁵ promu par l’Arabie Saoudite contre le pouvoir en place.

L’islam comorien, traditionnel et modéré, d’inspiration soufie, - comme à Mayotte- est soumis depuis plusieurs années à des influences radicales qui en transforment profondément le visage, les écoles coraniques et les mosquées se multipliant dans le paysage insulaire. Ce phénomène s’est accentué avec le rapprochement des autorités avec l’Arabie saoudite¹⁸⁶. Dans ce contexte, l’islam traditionnel est bousculé par des mouvements radicaux et la progression du wahhabisme est nourrie par l’activisme saoudien ainsi que par l’octroi généreux de bourses d’études dont les bénéficiaires prônent à leur retour un islam plus rigoriste. Des prédicateurs salafistes, saoudiens, mais aussi pakistanais ou yéménites diffusent leur vision extrémiste de la religion sur l’ensemble du pays. Cette évolution concerne directement la France compte tenu de la proximité de Mayotte où de jeunes Comoriens arrivés illégalement cherchent à ouvrir des écoles coraniques, mais aussi de l’importance de la communauté comorienne en France.

¹⁸⁵ Le wahhabisme prône une lecture littérale de l’islam et considère que l’Etat doit fonctionner en suivant la loi coranique.

¹⁸⁶ A noter, la rupture des relations diplomatiques avec le Qatar en 2017, pourtant pourvoyeur important d’aide au développement, suite à sa mise à l’index par l’Arabie saoudite sur la question du terrorisme

Le gouvernement comorien s'inquiète également de voir le pays se transformer en terre d'accueil ou de transit¹⁸⁷ pour des demandeurs d'asile en provenance de Madagascar et de la région des Grands Lacs. Le 28 septembre 2021, 52 clandestins (originaires du Burundi, du Mozambique, de la République démocratique du Congo et du Rwanda) partis de Tanzanie à bord d'un boutre, transférés au large de la Grande Comore sur quatre embarcations, débarqués la veille dans l'attente de leur départ vers Mayotte, ont été interpellés sur l'île d'Anjouan. Par ailleurs, le nombre de débarquements de clandestins sur les îles de la Grande Comore et de Mohéli augmenterait.

L'intérêt et l'urgence d'agir en commun pour un contrôle plus complet des frontières maritimes comoriennes ne sont donc plus à démontrer, quand bien même chacun a aussi des préoccupations spécifiques, pour Moroni celle de se protéger d'un renversement du régime par des opposants qui viendraient de Mayotte ou de Tanzanie et contre les montées de fièvre sécessionniste anjouanaise.

A ces enjeux sécuritaires s'ajoute un nouvel enjeu économique centré sur l'économie bleue avec des ressources en hydrocarbures prometteuses au vu des importantes réserves de gaz naturel découvertes au large du Mozambique. Cela fait une raison de plus pour Moroni d'aplanir les différends afin de bénéficier d'une aide de Paris pour leur exploration, leur exploitation et leur valorisation. Les Comores sont, qui plus est, situées dans la zone stratégique du canal du Mozambique qui connaît une forte activité maritime.

Cette demande de soutien des Comoriens, bien conscients, pour certains, de la faiblesse de leurs moyens humains et matériels pour sécuriser leurs côtes et contrôler les 160 000 km² de leur zone économique exclusive (le pays est aussi un maillon de la chaîne de surveillance anti-piraterie dans la région), rejoint donc directement les préoccupations françaises.

Le travail en commun effectué sur le terrain par les forces de défense et de sécurité (douanes, police, gendarmerie et armée) de nos deux pays va pouvoir évoluer de manière significative. Il pourra s'appuyer sur l'introduction dans le nouveau code pénal (cf. **annexe 22**) promulgué en février 2021 de la possibilité d'ouvrir des poursuites pour le transport irrégulier de personnes en kwassa-kwassa, pour trafic illicite de migrants et de traite des personnes, ainsi que pour faux en écriture, faux en écriture d'actes authentiques, faux commis sur les documents administratifs.

Cela laisse augurer de réelles avancées dans le domaine de la sauvegarde des vies en mer qui demanderont à être confirmées dans la durée.

Toutefois, il faut aussi relever l'absence de coopération pénale tant sur le plan de l'extradition que des demandes d'entraide aux fins d'enquête notamment dans la lutte contre les filières d'immigration. Ainsi, la convention d'entraide judiciaire en matière pénale signée à Moroni le 13 février 2014 n'est toujours pas ratifiée par les Comores.

¹⁸⁷ Le nombre des demandes d'asile déposées par des personnes originaires du continent africain est passé de 74 en 2014 à 1068 en 2019 (la préfecture de Mayotte en a enregistrées 200 entre le 1er janvier et le 31 mai 2021).

En outre, les services consulaires français rencontrés par la Mission ont fait état d'une fraude documentaire¹⁸⁸ importante localement (cf. **annexe 28**) aux conséquences non négligeables notamment sur le droit à la nationalité française. La lutte contre ce phénomène passe par un contrôle des autorités comoriennes sur leurs services concernés (officiers d'état civil et tribunaux). Dans cette optique, une coopération entre Etats est hautement souhaitable avec la mise en œuvre d'actions communes.

Recommandation n° 36. Poursuivre au plus haut niveau politique le dialogue franco-comorien sur le défi commun que constitue l'endigement des départs d'Anjouan vers Mayotte et développer les actions de coopération régionale entre l'Union des Comores et le 101^e département (santé, formation, éducation, développement durable, agro-industrie) (Ministère des affaires étrangères et ministère de l'intérieur).

Recommandation n° 37. Mettre en œuvre un comité franco-comorien de suivi de la LIC avec un centre opérationnel de surveillance et de sauvetage conjoint (Ministère des affaires étrangères et ministère de l'intérieur).

Recommandation n° 38. Contribuer en termes de financement, d'équipement, de formation et de dialogue opérationnel au renforcement capacitaire des unités des forces de défense et de sécurité comoriennes impliquées dans la lutte contre l'immigration clandestine (Ministère des affaires étrangères).

Recommandation n° 39. Relancer le processus de ratification par les Comores de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale, signée par la France et l'Union des Comores en février 2014 et initier des actions communes en matière de lutte contre la fraude documentaire (Ministère des affaires étrangères, ministère de la justice).

¹⁸⁸ Ce sujet a fait l'objet d'un rapport interministériel en novembre 2019 « Mission relative au dispositif de lutte contre la fraude mis en place dans les services consulaires en matière d'acte d'état civil, de délivrance des titres d'identité et de voyage et de visas » qui comprend plusieurs propositions susceptibles d'améliorer la lutte contre la fraude documentaire.

6.3 Le Plan de développement France-Comores devrait contribuer à la réduction des vulnérabilités sociales et économiques sur les trois îles, notamment à Anjouan

Les problèmes persistants de gouvernance et d'instabilité politique, ajoutés à l'ampleur des mouvements migratoires incontrôlés, avaient conduit, ces dernières années, à une réduction importante de l'aide aux Comores de la France et des bailleurs internationaux. La signature en juillet 2019 du Document Cadre de Partenariat (DCP), assorti du plan de développement France-Comores (PDFC), a contribué au redémarrage de celle-ci¹⁸⁹ en appui du Plan Comores Emergent (PCE 2020-2030) des autorités comoriennes. Le PCE a pour objectif de moderniser le pays grâce à l'agriculture, l'économie bleue, l'industrie, le tourisme et aux services financiers. Il prévoit la mobilisation de 4,3 Mds€, contributions de la coopération internationale incluses.

L'ambassade de France, via son service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et ses opérateurs au premier rang desquels l'Agence française de développement (AFD) entend contribuer à la stabilisation des populations au sein de leur communauté. Pour cela, elle compte sur une gamme d'instruments variés dont les effets se complètent. Le SCAC met en œuvre ainsi plusieurs actions à déploiement rapide, via les Fonds de Solidarité pour les Projets Innovants (FSPI) (cf. **annexe 23**). L'AFD est, quant à elle, responsable de la mise en œuvre du PDFC, lequel mobilise 150 M€ (cf. **annexe 21**) sur une période de trois ans (2019-2022) destinés au financement d'actions de coopération d'envergure ayant pour objet la réduction des écarts de développement dans l'archipel. Le PDFC prévoit, en outre, un effort particulier en faveur de l'île d'Anjouan (cf. **annexe 24**).

Le PDFC comprend, en cohérence avec les stratégies de développement nationales et les autres volets du DCP, quatre priorités sectorielles : la santé à travers l'amélioration de la qualité de l'offre de soins, l'accès financier à cette offre et une meilleure organisation des parcours de soins (44 M€) ; l'insertion socioéconomique des jeunes et le soutien aux activités génératrices de revenu, notamment en zone rurale (55 M€) ; l'éducation (38 M€) ; l'environnement et l'aménagement du territoire (10 M€). Dans chacun de ces domaines, les besoins sont considérables comme l'a constaté sur place la Mission. Ils ont été amplifiés par la crise sanitaire qui a pris une dimension particulière aux Comores en raison de la faiblesse du système sanitaire. Une ligne « imprévu » de 3 M€ a été intégrée à la programmation du PDFC.

¹⁸⁹ Après avoir consacré 50 M€ aux Comores pour la période 2014-2020, l'UE prévoit pour la période 2021-2024 d'engager 46 M€ dans le développement agricole, l'environnement, l'aménagement du territoire, l'appui au secteur privé et la gouvernance. Sur la même période, la Banque mondiale a lancé un programme de 247M\$ centré sur la résilience, le capital humain et la croissance inclusive avec notamment des interventions dans la santé, la protection scolaire, le développement agricole, la réduction des risques de catastrophe et l'énergie solaire. La stratégie pays (2021-2025) de la Banque africaine de développement (BAD) reste, elle, axée sur les secteurs de l'énergie et des routes.

Au niveau stratégique, le comité franco-comorien de haut-niveau (CHN) veille au suivi et à l'évaluation de l'ensemble des actions réciproques prévues dans le PDFC et à leurs éventuelles évolutions. Au niveau opérationnel, le comité de pilotage franco-comorien de suivi du PDFC assure, aux côtés du CHN, la supervision transversale des opérations sous la co-présidence de l'ambassadeur de France et du ministre comorien des affaires étrangères. Ce comité comprend les ministères parties-prenantes, le SCAC et l'AFD. Le secrétaire général du gouvernement (SGG) en assure le secrétariat.

Depuis la mise en place du PDFC en juillet 2019, 12 projets ont été instruits pour un total de 107 M€ (soit l'équivalent des engagements de l'AFD aux Comores entre 2002 et 2018). Les premiers projets ayant été octroyés fin 2019, les versements ne sont intervenus qu'à compter de la mi-2020. Le démarrage des projets, en dépit d'une augmentation significative des engagements et des décaissements, a été ralenti pour des raisons opérationnelles et institutionnelles aujourd'hui en partie traitées, les administrations comoriennes ayant commencé à améliorer leurs capacités de mise en œuvre des projets et de coordination, de diffusion de l'information et de concertation entre elles et avec les différentes parties prenantes.

A ce jour cependant, en dépit des retards pris initialement et de la poursuite de la crise sanitaire toujours en cours, les conditions pour la réalisation des projets du PDFC semblent globalement réunies. Ainsi, les premiers résultats devraient être visibles sur le terrain assez vite, notamment en ce qui concerne les actions rapides (**cf. annexe 25**) qui ont été identifiées dans plusieurs projets. Cependant, du fait de la multiplication conséquente des financements octroyés par la communauté internationale, il faudra sans doute encore du temps pour amener les populations les plus défavorisées à ne plus vouloir partir rejoindre les membres de leur famille installés à Mayotte ou en métropole.

Aujourd'hui, la communauté internationale, la France en tête, et le gouvernement comorien sont confrontés à une obligation de résultats : d'une part pour ne pas se voir accusés d'inefficacité et de lenteur dans la mise en œuvre des programmes, d'autre part pour ne pas cristalliser les frustrations de la population. La tâche est donc compliquée pour la France qui doit travailler pleinement avec les autorités sans apparaître comme complice de ses errements éventuels : le climat politique qui s'est bien amélioré très récemment pourrait tout aussi vite se dégrader. Pour pallier cette difficulté, la France a choisi d'associer directement pour le montage de chaque projet, le plus souvent possible, les populations et les organisations de la société civile (OSC).

La programmation du Plan restant flexible, il pourra encore évoluer pour capitaliser sur les actions donnant les meilleurs résultats, en complète concertation avec les ministères concernés, par exemple de la réinsertion des jeunes de retour de Mayotte.

Recommandation n° 40. Développer la « coopération santé » entre les Comores et la France pour participer au financement et à la mise en place de nouvelles structures médicales nécessaires aux accouchements et à la prise en charge des nourrissons aux Comores, en priorité à Anjouan. Cette coopération concernera aussi les équipes médicales hospitalières (Ministère des affaires étrangères et ARS Mayotte).

Recommandation n° 41. Intensifier la communication, prioritairement en langue locale, sur les actions conduites par la France à travers le « plan de développement France Comores » au profit de l'archipel et d'Anjouan en particulier (Ambassade de France).

6.4 Le projet de retour volontaire des MNA auprès de leur famille et d'autres mesures en perspective en faveur de la protection de l'enfance aux Comores

6.4.1 Le phénomène de l'isolement des mineurs comoriens

La question de l'isolement des mineurs est une problématique de première importance pour Moroni.

L'accompagnement des mineurs comoriens non accompagnés auprès de leurs parents résidant aux Comores a déjà suscité de nombreux échanges entre Paris et Moroni, les réadmissions faisant même l'objet d'un chapitre spécifique dans le DCP (cf. **annexe 21**). Ainsi, le 8 février 2021, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, et son homologue comorien, M. Dhoiher Dhoulkamal, ont relancé le projet de création d'un groupe de travail dédié à cette problématique de première importance pour les deux parties. Alors que le durcissement du dispositif de contrôle des départs et les premières réalisations du PDFC vont combiner progressivement leurs effets pour fixer les populations, le moment semble propice à un approfondissement des réflexions sur les voies et moyens de réintégration auprès de leurs parents restés aux Comores des mineurs vivant seuls à Mayotte.

A ce stade cependant, il n'y a pas de consensus à ce sujet. Plusieurs des interlocuteurs de la Mission, lors de son déplacement sur les îles de la Grande Comore et d'Anjouan, lui ont tenu un langage dénué de toute ambiguïté quant au sort qu'il convenait de réserver, selon eux, à ces MNA et encore plus aux adolescents et jeunes adultes rentrés au pays volontairement ou non : ils ne sont pas les bienvenus ; le mieux pour eux consiste à repartir d'où ils viennent. Ces réactions de rejet sont assez largement partagées par la population. Pour autant, la Mission a pu entendre un discours sensiblement plus ouvert vis-à-vis des pré-adolescents dès lors que les familles sont volontaires pour les reprendre. Dans ce contexte, il faudra voir comment les projets de l'AFD sur les crédits du PDFC en matière de réinsertion des mineurs et des jeunes majeurs de retour de Mayotte pourraient s'inscrire en cohérence avec celui du Conseil Départemental, confié en maîtrise d'ouvrage à l'association Mlezi Maore, qui prévoit l'accompagnement au retour d'une cinquantaine de jeunes par an, en lien avec la jeune association NAYMA¹⁹⁰.

¹⁹⁰ L'association NAYMA (Narendre Hassontsi Na Ya Maecha Na Amani) a été créée en août 2020 avec pour objectif de favoriser l'émergence d'un développement endogène, solidaire et durable à Mayotte. Son action s'articule autour de trois pôles (un pôle ateliers et chantiers d'insertion, un pôle solidarité et un pôle coopération régionale).

6.4.2 Un projet de réunification familiale en construction à partir de Mayotte avec des associations aux Comores qui commencent à œuvrer dans le champ de la protection de l'enfance

Dans ce domaine complexe et sensible, un véritable projet de réunification familiale reste donc à construire après une première tentative avortée en 2014 impliquant Mlezi Maore et l'ONG comorienne MAEECHA (Mouvement Associatif pour l'Education et l'Egalité des CHAnces).

La Mission a été rendue destinataire d'une fiche de procédure qui fait l'objet d'échanges entre les acteurs (cf. **annexe 26**) pour déterminer les actions à mettre en place qui favoriseraient la réussite d'un tel projet.

La présidente de l'association Mlezi Maore, également présidente de l'association NAYMA, créée en août 2020, a rencontré le président des Comores afin de présenter ce projet. Selon elle, il n'y aurait pas d'opposition de principe même si les interlocuteurs rencontrés par la Mission lors de son déplacement aux Comores n'ont pas tenu un discours homogène sur cette question. Les parties prenantes de ce projet souhaitent démontrer que la réunification familiale avec un volet d'accompagnement de la famille dans l'insertion sociale et professionnelle aux Comores constitue une bonne réponse de long terme pour lutter contre l'immigration clandestine. Outre la scolarité des enfants, NAYMA propose de développer l'accès au logement et l'insertion professionnelle des adolescents et des familles autour du maraichage, de la restauration, de la boulangerie-pâtisserie et de l'épicerie.

Plus profondément, ce qui permettra de prévenir les départs, c'est bien d'arriver à donner des conditions de vie dignes aux mineurs et à leurs familles aux Comores, ce qui constitue l'objectif central du PDFC.

Côté comorien, l'association MAEECHA, soutenue par la France, développe un programme de protection des mineurs en situation d'isolement. L'association indique que « dans l'archipel des Comores, il est de coutume que l'autorité parentale soit dévolue à la famille élargie ; ce qui favorise le fait de confier plus facilement les enfants à un tiers de la famille ou non. Ceci peut engendrer une situation d'isolement des enfants confiés dans certains ménages. De plus, les flux migratoires inter-îles ont favorisé la situation d'isolement de certains mineurs, particulièrement ceux d'Anjouan, qui sont soumis à un éloignement parental et aux dangers qui en résultent ». L'association avait établi un diagnostic entre 2014 et 2015 et avait repéré 220 mineurs en situation d'isolement dont 68 % d'enfants de moins de 12 ans. Elle précise les objectifs du programme en ces termes : « définir la typologie, la cartographie et déterminer les besoins des enfants, prendre en charge les enfants identifiés par divers dispositifs (scolarisation d'urgence, prise en charge médico-psychologique), informer et sensibiliser sur l'éducation parentale afin de comprendre et respecter les droits des enfants ». Par ailleurs, pour contribuer à la mise en place d'un système de sensibilisation au sein de la société civile, le programme prévoit le renforcement des OSC dans l'appui à la protection de l'enfance au niveau national. En effet, il n'existe pas aux Comores de dispositif de protection de l'enfance, encore moins de modalités de placement ou de recueil institutionnalisé de l'enfant, autre que les systèmes de solidarités familiales et de village.

Compte tenu de ces évolutions, il est envisageable de réunir pour la première fois, d'ici juin 2022, le groupe de travail conjoint, prévu dans le Document-cadre signé par la France et l'Union des Comores en juillet 2019 (cf. **annexe 21**) sur la question des mineurs non accompagnés présents à Mayotte afin de favoriser la réunification avec leur famille et leur insertion aux Comores.

A Paris, le 31 janvier 2022,

Dominique LUCIANI
Inspecteur général de la justice



Yves ROUX
Inspecteur de la Justice



Christine BRANCHU
Inspectrice générale des affaires
sociales



Valentine FOURNIER
Inspectrice des affaires sociales



Marc MONTOUSSE
Inspecteur général de l'éducation du
sport et de la recherche



Gilles THIBAUT
Inspecteur des affaires étrangères



Frédérique BREDIN
Inspectrice générale des finances



Yasmina GOULAM
Inspectrice générale de l'administration

