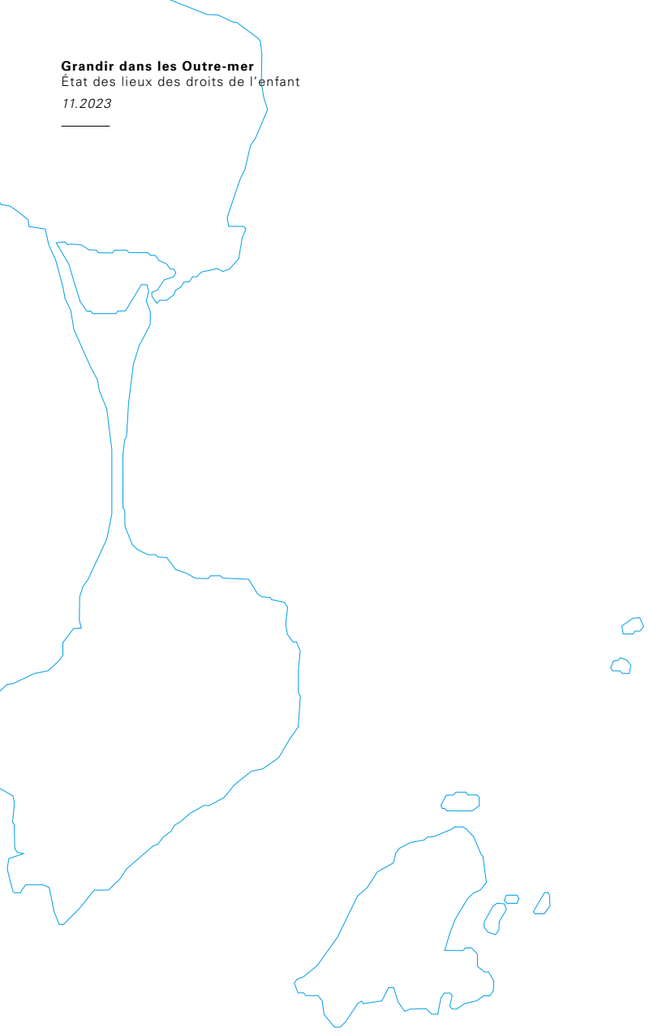
unicef
pour chaque enfant

GRANDIR DANS LES OUTRE-MER

État des lieux des droits de l'enfant

Synthèse

Grandir dans les Outre-mer
État des lieux des droits de l'enfant
11.2023



CONTRIBUTIONS

Directrice de la publication
Adeline Hazan,
Présidente de l'UNICEF France

Direction éditoriale
Direction Programmes et Affaires Publiques
de l'UNICEF France

Coordination
Service Communication
Karine Guldemann
Louise Lambert-Muyard

Rédaction
Service Programmes et plaidoyer
Mathilde Detrez
Jodie Soret
Julia Poyol

Design graphique
Guénolé Le Gal

REMERCIEMENTS

Cette publication constitue une synthèse du rapport « Grandir dans les Outre-mer, état des lieux des droits de l'enfant » menée entre janvier et septembre 2023 par les équipes du service plaidoyer de l'UNICEF France basé à Paris et à Cayenne (Guyane française). Ce rapport est le résultat d'une revue documentaire par territoire, d'une analyse transverse des politiques publiques et des données statistiques les plus récentes disponibles. Des entretiens ont également été menés sur place en Guyane, à Mayotte et à La Réunion mais également à distance avec des acteurs publics et associatifs des autres collectivités, pour compléter ce rapport et appréhender plus précisément les réalités territoriales.

L'UNICEF France remercie les organisations de la société civile, les chercheurs et chercheuses qui ont répondu à l'appel à contributions et les pouvoirs publics qui ont accepté de partager leurs constats et des recommandations lors d'échanges à distance ou durant les rendez-vous en Guyane, et les déplacements à Mayotte et à La Réunion. Ce rapport a été enrichi par leurs expertises. Sauf citées explicitement, les opinions formulées n'engagent pas les organisations et personnes-ressources.

L'UNICEF France remercie les enfants et les jeunes de Trois-Sauts et de Lawa en Guyane française qui ont participé au groupe de discussion organisé afin de recueillir leur parole et porter leurs recommandations.

© Comité français pour l'UNICEF (UNICEF France). **Novembre 2023**

Ce document est soumis aux droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source.

Photo de couverture : © Jody Amiet / AFP

© Suliane FAVENNEC / AFP

© THEO ROUBY / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

Sommaire

4
Édito

6
Résumé

6
Introduction

7
Limites

8
Les collectivités territoriales d'Outre-mer

10
Les enfants en situation de pauvreté

Les enfants sans domicile et mal logés — 11

14
Droit à la santé

Santé environnementale : droit à l'eau et à un environnement sain — 16

18
Droit à l'éducation

22
Droit à la protection

Phénomène des violences intrafamiliales — 22
Dispositifs de protection de l'enfance — 24
Enfants étrangers — 25
Justice pénale des mineurs — 26

28
Droit à la participation

La participation des enfants et des jeunes aux instances — 29

Édito

> *Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.*

Article 2,
Convention des droits de l'enfant,
1989

Le respect des droits de l'enfant est le principe directeur de l'action de l'UNICEF dans le monde, et de l'UNICEF France sur le territoire français. La France, souvent résumée à son Hexagone, est pourtant plus grande et diverse que bien des citoyens français n'en ont conscience. Parce que certains de ces territoires se trouvent dans les océans Pacifique, Atlantique ou Indien, des réalités variées y ont cours, et les vies des enfants y sont bien différentes. Si cette diversité est incontestablement une richesse, elle ne saurait justifier les inégalités d'accès aux droits de l'enfant ou la relativisation des violations de ces derniers. L'État français est débiteur de droits envers chaque enfant sur son territoire : où qu'il vive, chaque enfant doit bénéficier des mêmes droits.

Il va sans dire que l'application des droits de l'enfant est un exercice dynamique, permanent, et exigeant, que l'on se trouve dans l'Hexagone ou dans ces territoires encore regroupés sous le terme « d'Outre-mer ». Toutefois, la collecte de données et de témoignages sur lesquels se fonde le rapport qui suit, indique une situation globalement plus défavorable en matière de respect des droits de l'enfant dans ces territoires. Évidemment, la diversité des douze collectivités territoriales qui constituent cet « Outre-mer » prohibe toute généralité, autant que la composition sociale de chaque population locale. Néanmoins, plusieurs des collectivités ultramarines se distinguent par la jeunesse de leur population et leur dynamisme démographique, c'est le cas de la Guyane, Mayotte, ou de La Réunion. Cette richesse d'enfants et de jeunes se heurte pourtant dans ces mêmes territoires à une réalité inacceptable, celle du non-respect de plusieurs des droits fondamentaux de ces enfants. La pauvreté touche 8 enfants sur 10 à Mayotte et 6 sur 10 en Guyane, et prive souvent ces mêmes enfants d'accès à la santé, à l'éducation, à la protection, à l'eau et l'alimentation. Concrètement, des milliers d'enfants ont faim, ont soif, ne peuvent se laver, ne peuvent aller à l'école… et cette situation demeure largement méconnue des citoyens français. La grande pauvreté, définie comme la combinaison de faibles revenus et de privations matérielles et sociales sévères, est plus présente dans les collectivités territoriales d'Outre-mer[1] : 24 % des personnes concernées par une situation de grande pauvreté vivent dans les DROM (dont 10 % à Mayotte)[2], alors que ces territoires rassemblent seulement 3 % de la population nationale.

Ces territoires, selon leur statut constitutionnel, voient s'entremêler les compétences et les responsabilités des décideurs publics : État, collectivités, départements, communes. Si l'ensemble de ces acteurs détient des compétences susceptibles d'améliorer l'accès aux droits des enfants, la difficulté de collaborer conduit bien souvent à des dysfonctionnements, à des ralentissements, allant parfois jusqu'à l'inaction. Les enfants, pourtant, méritent beaucoup mieux.

En proposant un panorama – certes non exhaustif mais large – de la mise en œuvre des droits de l'enfant dans ces territoires, l'UNICEF France souhaite contribuer au diagnostic de la situation des enfants et du respect de leurs droits, préalable nécessaire à toute action efficace. Il s'agit également de participer à une prise de conscience collective des citoyens, décideurs et parties prenantes français sur la situation particulière d'une partie du territoire national. L'UNICEF France souhaite également inciter les acteurs à se réunir véritablement autour d'une priorité donnée aux enfants. Si ce rapport propose des pistes d'action, celles-ci ne sauraient se substituer à la coconstruction avec les acteurs locaux et nationaux.

En mai 2022, à travers l'Appel de Fort-de-France, les présidents des régions de Guadeloupe, Réunion, Mayotte, Martinique, Saint-Martin et Guyane avaient lancé à l'État un appel solennel, rappelant « l'urgence d'ouvrir une nouvelle étape historique pour [les] territoires d'Outre-mer », en réponse « au mal-développement structurel à l'origine d'inégalités de plus en plus criantes, qui minent le pacte social ». Pour l'UNICEF France l'objectif de réalisation des droits de l'enfant doit être au cœur de cette dynamique.

S'ils sont alarmants, ces constats ne visent aucunement à nier ou dévaloriser le travail déjà mené par de très nombreux acteurs œuvrant dans le champ de l'enfance : les pouvoirs publics nationaux et locaux, ainsi que les organisations de la société civile qui concourent malgré les défis, à une meilleure effectivité des droits de l'enfant. À ce titre, l'UNICEF France salue les mesures annoncées par le Comité interministériel aux Outre-mer 2023 et encourage l'ensemble des acteurs à travailler collectivement pour poursuivre les objectifs annoncés.

Agir pour l'effectivité des droits de l'enfant n'est pas seulement un moyen de construire une société plus juste aujourd'hui, mais un investissement pour construire l'avenir de nos sociétés, en particulier dans ces territoires qui subissent bien plus encore que l'Hexagone les impacts du dérèglement climatique.

L'UNICEF appelle à une prise de conscience et une action ambitieuse pour garantir les droits de chaque enfant dans chaque territoire.

© Benjamin Decoin / Unicef France

Adeline Hazan
Présidente de l'UNICEF France

1 « La pauvreté bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM », 2022, Insee

2 Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018 – Revenus et patrimoine des ménages | Insee, ces données ne concernent pas les collectivités d'Outre-mer (COM) qui font l'objet d'analyses distinctes

© Jean-Michel Delage / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

1

Résumé

Ce rapport dresse un état des lieux actualisé de la situation des enfants dans les collectivités territoriales d'Outre-mer, par le prisme de leurs droits. Loin d'une approche globale et uniformisante des Outre-mer, ce rapport décrit des situations territoriales très différentes et une application des droits de l'enfant variable, impliquant des besoins spécifiques souvent mal connus ou rarement prioritaires, et de fait insuffisamment pris en compte dans les politiques publiques. Ce rapport rassemble les données disponibles afin d'analyser plus finement la situation des enfants dans chacun de ces territoires, et ainsi mieux connaître les difficultés dans la réalisation de leurs droits.

Un premier chapitre contextualise ces territoires et, ne pouvant prétendre à l'exhaustivité, l'état des lieux qui suit se concentre sur des approfondissements thématiques au regard des principaux droits de l'enfant, en portant une attention particulière aux enfants les plus vulnérables. Une dernière partie porte plus spécifiquement sur deux territoires : Mayotte et la Guyane française.

À la lumière de ces constats, des recommandations à destination des pouvoirs publics locaux et nationaux ainsi que de l'ensemble des acteurs impliqués sont formulées afin d'améliorer les droits de l'enfant dans ces territoires.

2

Introduction

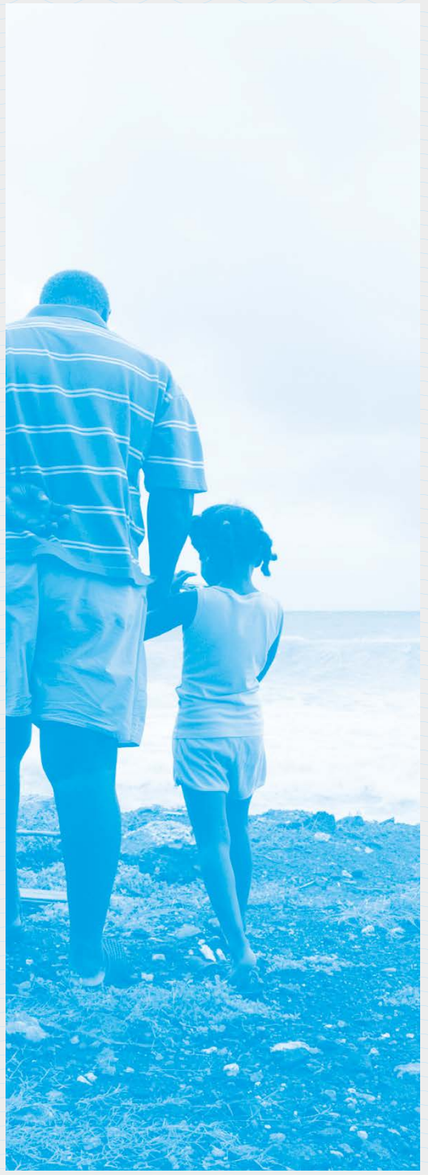
Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de l'étude Guyane : les défis du droit à l'éducation, publié par l'UNICEF France avec le Défenseur des droits en 2021, qui a permis de formuler des premiers constats sur les difficultés d'accès à l'école pour les enfants en Guyane. Il poursuit également le travail engagé dans l'Analyse de la situation des droits des enfants en France de manière globale réalisée par l'UNICEF France en 2022, qui avait souligné des vulnérabilités exacerbées dans les territoires d'Outre-mer. L'une des recommandations était de dresser un état des lieux plus approfondi de l'accès aux droits dans l'ensemble des territoires ultramarins, d'identifier les freins et les leviers d'action en vue de l'élaboration d'un plan d'action mobilisant l'ensemble des acteurs concernés. Prenant acte des premiers constats tirés de ces diverses études, la réalisation des droits de l'enfant dans les collectivités d'Outre-mer devient une priorité transversale de l'UNICEF France pour la période 2022-2025. Cette démarche est renforcée par les observations du Comité des droits de l'enfant s'agissant de la mise en œuvre de la Convention, présentées en juin 2023 à l'issue de l'examen de la France, qui relèvent les inégalités persistantes dans les territoires d'Outre-mer.

L'UNICEF France a donc choisi de mener une analyse pour approfondir la situation des droits de l'enfant dans les différents territoires d'Outre-mer, de manière à documenter la situation, développer des recommandations et contribuer à l'amélioration des politiques publiques en faveur de tous les enfants.

3

Limites

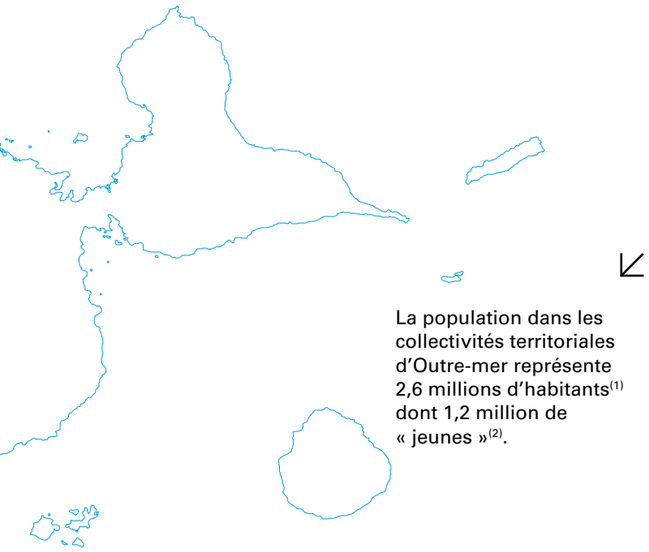
La rédaction de ce rapport met en évidence l'hétérogénéité et parfois l'absence de ressources disponibles concernant la situation des enfants dans les territoires d'Outre-mer, et donc la difficulté d'établir des indicateurs communs pour déterminer la réalisation de leurs droits. Certaines données sont inexistantes, difficilement accessibles, indisponibles, incomplètes et/ou trop anciennes pour permettre une analyse actualisée. Les compétences attribuées aux collectivités territoriales d'Outre-mer rendent parfois difficile le recueil des informations de qualité. L'ensemble des données existantes concernant les enfants, en particulier les plus vulnérables, est ainsi limité et de qualité variable. D'autre part, il est à noter que les nombreuses initiatives nationales et locales, passées ou présentes, visant à répondre à certains des problèmes soulevés dans cette analyse ne sont pas toutes citées ou mises en exergue. Cela ne tient aucunement à la volonté de les nier ou de les invisibiliser. L'UNICEF France a choisi d'utiliser les dénominations « collectivités territoriales d'Outre-mer » et « territoires d'Outre-mer » par souci de facilitation de la lecture, sans préjudice des débats linguistiques. Nous remercions Madame Corinne Mencé-Caster, chercheuse en science du langage, pour son éclairage.



© Cedrick Isham Calvados / AFP

4

Les collectivités territoriales d'Outre-mer



La population dans les collectivités territoriales d'Outre-mer représente 2,6 millions d'habitants[1] dont 1,2 million de « jeunes »[2].

L'histoire de ces territoires est marquée par plusieurs siècles de colonisation française et de processus progressifs d'assimilation. L'étude de la réalisation des droits sur ces territoires ne peut être regardée sans appréhender le contexte historique, d'où sont issues des inégalités encore perceptibles aujourd'hui[1].

Les collectivités territoriales d'Outre-mer françaises englobent douze collectivités territoriales ayant des statuts juridiquement différents : les départements et régions d'Outre-mer (DROM : Guadeloupe et La Réunion), et les collectivités territoriales uniques (CTU : Guyane française, Martinique, Mayotte) régies par l'article 73 de la Constitution ; les collectivités d'Outre-mer (COM : Polynésie Française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna) régies par l'article 74 de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie fait l'objet d'un statut spécifique garantit par le titre XIII de la Constitution, tout comme les Terres Australes et Antarctiques françaises et l'île de Clipperton (article 72-3 alinéa 4 de la Constitution).

Ces territoires, dispersés à travers le monde, connaissent des réalités géographiques extrêmement variées, si bien que la dénomination commune « Outre-mer » peut être trompeuse. Ils ont toutefois en commun d'être les territoires français les plus exposés et vulnérables aux phénomènes climatiques et aux catastrophes naturelles.

Le pourcentage de la population ayant moins de 25 ans est de 48,1 % en Guyane et de 60,2 % à Mayotte, représentant 56 % de la population totale, soit le pourcentage le plus élevé de toutes les collectivités françaises[2].

La Martinique et la Guadeloupe sont sujettes à une baisse significative de leur population, qui va de pair avec le vieillissement de cette dernière. Cela s'explique principalement par le déclin du nombre de naissances mais également du départ d'une partie – de plus en plus importante – de la jeunesse des Antilles vers l'Hexagone. Cette situation est également perceptible à Saint-Pierre-et-Miquelon, où l'exode des jeunes par manque de perspectives d'avenir est un enjeu démographique important[3].

La Réunion est la collectivité territoriale d'Outre-mer la plus peuplée avec une croissance démographique toujours élevée. Sa population pourrait dépasser le million d'habitants dès 2037[4], entraînant des défis majeurs d'adaptation des services à une population en constante augmentation. Cependant, la question de l'adaptation est encore plus prégnante à Mayotte, département français qui présente la croissance démographique la plus dynamique et des infrastructures souvent fragiles.

Les collectivités territoriales du Pacifique, à savoir la Polynésie Française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna ont connu un triplement de leur population en soixante ans[5]. Néanmoins, depuis les années 2010, la natalité est en baisse et le vieillissement de la population est à souligner, au même titre que la Guadeloupe et la Martinique.

La partie française de Saint-Martin compte plus de 40 000 habitants et 10 000 habitants vivent à Saint Barthélémy.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

► Dans la continuité des Observations du Comité des droits de l'enfant, améliorer la prise en compte de l'intérêt des enfants vivant dans les territoires ultramarins dans l'élaboration des politiques publiques.

Procéder à l'évaluation systématique de l'impact des projets de loi et réglementation sur les droits de l'enfant dans les territoires d'Outre-mer ; éventuellement par la création d'une clause d'impact.

Améliorer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des stratégies nationales relatives à l'enfance dans les territoires d'Outre-mer.

Désigner, au sein des délégations parlementaires Outre-mer, un parlementaire-référent chargé du suivi de la réalisation des droits de l'enfant.

► Renforcer la quantité et la qualité des données disponibles concernant les enfants dans les territoires ultramarins, et ce de manière à mieux concevoir, suivre et évaluer les politiques publiques les concernant.

► Concrétiser la primauté de l'intérêt de l'enfant, tel qu'énoncé à l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant : « Toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

Faire converger le régime applicable à certaines collectivités d'Outre-mer du droit commun mis en œuvre dans l'Hexagone, en particulier s'agissant de la protection sociale. Les dérogations conservées ou envisagées devraient être systématiquement motivées par leurs concours à la réalisation des droits de l'enfant sur le territoire concerné.

Diffuser, au sein des administrations et des services en charge de prendre des décisions affectant les enfants, une grille de critères permettant de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant. L'UNICEF France se tient à disposition pour construire cet outil.

► Poursuivre et renforcer une approche partenariale entre l'ensemble des acteurs exerçant des compétences clés pour la réalisation des droits de l'enfant dans les territoires ultramarins (notamment entre État et collectivités).

© Ludovic Maisant / hemis.fr / Hemis via AFP

1 Ministre chargé des Outre-mer | Mom (site internet)

2 « Outre-mer : la recherche et l'innovation au service du développement durable », 2019, Agence française de développement.

1 Universalia 2010, Jean Christophe Gay, actualité par Céline Chauvin.

2 En Hexagone au 1er janvier 2007, on compte 61 538 322 habitants dont 15 203 831 ont moins de 20 ans soit 24,7 %.

3 Ministre chargé des Outre-mer | Mom (site internet)

4 « La population réunionnaise à l'horizon 2050 - Autant de seniors que de jeunes », Insee Analyses Réunion - 29.

5 La population dans ces trois collectivités est passée de 180 000 habitants en 1960 à 560 000 en 2020. Source ISEE, ISPF, STSEE

5

Les enfants en situation de pauvreté

© Jody Amiet / AFP

L'UNICEF France déplore l'absence de données concernant les enfants en situation de pauvreté par territoire, notamment les plus autonomes, obstacle majeur à une réponse adaptée des politiques publiques à la réalité de ces enfants.

Il n'existe pas d'approche populationnelle spécifique des enfants en matière de pauvreté et le manque global de données pour ces territoires entrave le déploiement de politiques publiques adaptées et efficaces.

Les données existantes font état d'une situation défavorable en termes de pauvreté et de niveau de vie. Un écart important existe avec l'Hexagone notamment au regard du coût de la vie, de la fragilité de l'emploi et de la prévalence des familles monoparentales. Les origines étrangères des familles peuvent également constituer un facteur supplémentaire de précarité, et rendre plus difficile l'accès aux services et à la maîtrise des procédures administratives.

> 6 enfants sur 10 sont pauvres en Guyane, 8 enfants sur 10 à Mayotte. Ce dernier est le département le plus jeune et le plus pauvre de France avec un taux de pauvreté de 77 %, soit cinq fois supérieur à celui de l'Hexagone. La proportion d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté est trois à quatre fois plus importante que dans l'Hexagone.
>
> À La Réunion, les enfants sont particulièrement touchés par la pauvreté puisque 46 % d'entre eux vivent dans un ménage pauvre, cela concernerait 110 500 enfants.

De la pauvreté monétaire[1] découle la pauvreté en condition de vie[2], trois à cinq fois plus présente dans les CTOM que dans l'Hexagone.

Cumulées, ces difficultés entraînent des répercussions concrètes sur les enfants, en termes de suivi de santé, de suivi de la scolarité et de réussite scolaire ou encore d'accès à des services de protection. Plus généralement, les enfants en situation de pauvreté sont plus susceptibles de rencontrer des obstacles dans l'accès aux biens et services essentiels à leur bien-être, à leur développement et à l'exercice de leurs droits.

La grande pauvreté[3], définie comme la combinaison de faibles revenus et de privations matérielles et sociales sévères, est plus présente dans les collectivités territoriales d'Outre-mer[4] : 24 % des personnes concernées par une situation de grande pauvreté vivent dans les DROM (dont 10 % à Mayotte)[5], alors que ces territoires rassemblent seulement 3 % de la population nationale. Ces données sont largement sous estimées puisqu'elles se concentrent uniquement sur les personnes vivant en logement ordinaire, faute de données sur les autres populations, notamment les personnes sans domicile.

Bien que des efforts soient en cours pour converger vers des droits sociaux uniformes, des différences de prestations sociales persistent entre les territoires. À Mayotte, le Code de la Sécurité sociale ne s'applique pas en l'état et l'aide médicale d'État n'existe pas[6]. Ce régime dérogatoire est accentué par un régime de Sécurité sociale autonome unique géré par la Caisse de Sécurité sociale de Mayotte (CSSM), ne bénéficiant de fait qu'aux familles en situation régulière.

Enfin, la pauvreté est exacerbée par un fort taux de non-recours aux prestations[7], lié à la méconnaissance par les bénéficiaires des prestations auxquelles ils peuvent prétendre, à l'éloignement d'une partie de la population des institutions, aux difficultés liées à l'illettrisme, à la barrière de la langue et à la prévalence des langues régionales qui complexifient l'accès aux prestations sociales.

LES ENFANTS SANS DOMICILE ET MAL LOGÉS

La Fondation Abbé Pierre estime que près de 600 000 personnes sont mal logées dans les départements et régions d'Outre-mer, ce qui représente 3 habitants sur 10[8]. Les logements indignes concerneraient selon les estimations : 30 000 logements en Guadeloupe, 10 000 logements en Polynésie Française[9], près de 25 000 logements en tôle en Nouvelle-Calédonie, près de 50 000 bâtis précaires et indignes à La Réunion, plus de 50 000 constructions fragiles et logements en dur à défaut grave à Mayotte.

La pauvreté multidimensionnelle qui frappe certains des territoires ultramarins se conjugue avec la politique du logement spécifique aux territoires d'Outre-mer, ayant un impact direct sur les conditions de vie et sur l'habitat des familles. En effet, le plan de résorption des bidonvilles, squats et campements indignes[10] ne fait pas l'objet d'une mise en œuvre dans les territoires d'Outre-mer. Cependant, face à l'ampleur de la dégradation de l'habitat et l'augmentation des logements insalubres, le législateur a introduit des dispositions spécifiques censées faciliter la résorption de l'habitat indigne dans certains territoires d'Outre-mer. En 2018, l'article 197 de

1 Définition de la pauvreté monétaire : un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. En France et en Europe, le seuil est le plus souvent fixé à 60 % du niveau de vie médian. Source Insee

2 Définition : un ménage est considéré comme étant « pauvre en conditions de vie » lorsqu'il déclare au moins huit difficultés matérielles et sociales parmi une liste de vingt-sept, regroupées en quatre catégories : l'insuffisance de ressources, les retards de paiement, les restrictions de consommation et les difficultés de logement.

3 La grande pauvreté est définie comme la combinaison de faibles revenus et de privations matérielles et sociales sévères.

4 La pauvreté bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM, 2022, Insee

5 Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018 – Revenus et patrimoine des ménages | INSEE, ces données ne concernent pas les collectivités d'Outre-mer (COM) qui font l'objet d'analyses distinctes.

6 L'aide médicale d'État est un dispositif permettant aux personnes étrangères en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins gratuit.

7 « Soutien à la parentalité en Outre-mer : agir pour toutes les familles en Outre-mer » enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2022.

8 600 000 personnes mal logées dans les départements et régions d'Outre-mer 2023, Fondation Abbé Pierre.

9 Ce chiffre ne concerne que la ville de Papeete, faute de données disponibles qui couvrent l'ensemble du territoire de la Polynésie Française.

10 Instruction NOR : TERL1736127J 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles.

© RICHARD BOUHET / AFP

la loi dite Elan consacre une profonde réforme du logement social et de l'habitat informel en Guyane et à Mayotte, qui comporte en pratique des difficultés liées à son application et au respect des droits de l'enfant lors des opérations de résorption des bidonvilles.

Bien qu'il existe un régime dérogatoire au droit commun pour les territoires de Mayotte et de la Guyane, l'article 197 de la loi Elan impose aux pouvoirs publics de proposer une solution de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant. Néanmoins, plusieurs associations dénoncent l'absence de relogement effectif et adapté à chaque occupant. Rien n'indique non plus que l'enquête sociale préalable au relogement tienne compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

[+] Focus

Rendre visible les enfants de Mayotte : impact sur la scolarisation et l'accès aux soins

Les opérations de destructions des bidonvilles prises sur la base de la loi Elan, telles que l'opération dite « Wuambushu » menée à Mayotte en 2023, comportent d'importants risques de **renforcer la vulnérabilité d'enfants déjà très fragilisés.** Si certaines familles – en situation régulière – se voient proposer une solution d'hébergement d'urgence pour une durée temporaire, celle-ci peut se trouver à une distance importante de l'école de leur enfant, ou de son bassin de vie. **Les familles sont ainsi conduites à choisir entre le déracinement ou l'absence de relogement.** Dans ce cas, le sujet de la poursuite de la scolarisation est souvent une raison invoquée pour refuser la proposition de relogement. Alors, les familles sont dans l'obligation de retrouver un hébergement par leurs propres moyens, souvent en construisant un nouvel abri de fortune sur un autre terrain.

Aucune proposition de relogement et d'accompagnement à la (re)scolarisation n'est mise en œuvre pour les familles en situation irrégulière, qui sont souvent interpellées et placées en rétention lors de ces opérations.

La destruction des habitats est éprouvante pour les enfants, entraînant des conséquences non négligeables sur leur scolarité et leur santé mentale, pourtant mal anticipées et non prises en charge.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

► Faire de l'éradication de la pauvreté multidimensionnelle des enfants une priorité structurante pour l'ensemble du territoire national, requérant de facto une attention renforcée sur les territoires ultramarins les plus vulnérables.

Confier aux commissaires à la lutte et à la prévention de la pauvreté des CTOM la mission de réaliser un état des lieux sur la pauvreté multidimensionnelle des enfants vivant sur leur territoire.

Poursuivre et accélérer les efforts de convergence des droits sociaux et des prestations sociales, y compris pour Mayotte.

Prévoir des dispositifs « d'aller vers » les familles les plus éloignées pour lutter contre le taux de non-recours particulièrement important en Guyane et à Mayotte.

► Identifier les enfants et familles sans domicile afin de pouvoir proposer des solutions adaptées et renforcer leur accès aux services.

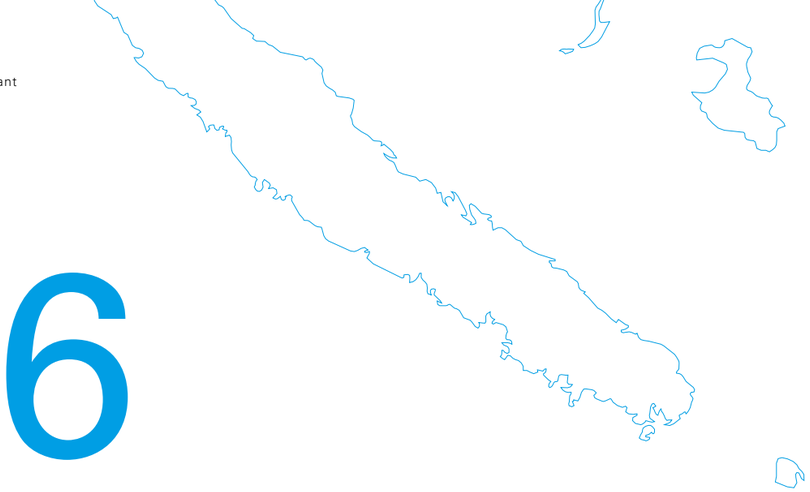
Renforcer les connaissances sur la population sans domicile en incluant les Outre-mer dans les enquêtes nationales « sans domicile » de l'Insee, en renforçant les moyens d'observation sociale des SIAO et en déployant des opérations locales de recensement de type « Nuits de la solidarité ».

► Renforcer l'accès au logement pour les familles précaires.

Développer l'offre de logement en priorisant la production de logements très sociaux adaptés aux familles.

Intégrer les Outre-mer dans le programme national de résorption des bidonvilles et appliquer les dispositions de la circulaire du 25 janvier 2018.

© Sébastien Lebegue / Only France / Only France via AFP



6

Droit à la santé

L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) affirme que les « indicateurs de santé ainsi que les déterminants de santé des enfants sont plus défavorables en Outre-mer qu'en métropole »[1]. Les déterminants sociaux (pauvreté multidimensionnelle exacerbée, mal-logement, défaut d'accès à une éducation de qualité), environnementaux (sous-nutrition, crise de l'eau dans plusieurs territoires, risques de maladies épidémiques plus importants) et liés au système de santé (accès aux soins défaillant, taux de non-recours conséquent et qualité des soins) ne sont pas sans conséquences sur la santé des enfants qui représentent une part importante de la population des CTOM.

Le taux de mortalité infantile est nettement supérieur dans les collectivités territoriales d'Outre-mer à celui de l'Hexagone (3,7 ‰). Il s'élève ainsi à 8,9 ‰ à Mayotte, 8,2 ‰ en Guyane, 8,1 ‰ en Guadeloupe, 7,2 ‰ en Martinique et 6,7 ‰ à la Réunion[2].

La question des grossesses précoces est plus marquée dans certaines CTOM. La Guyane est la plus concernée : 4 femmes sur 10 ont leur premier enfant avant leur majorité et une femme sur 10 avant ses 15 ans. Ce taux est quarante fois supérieur au nombre de grossesses constatées chez les moins de 15 ans en Hexagone[3], et le taux de grossesses non désirées chez les jeunes de moins de 20 ans atteint 80 %[4]. De plus, le Réseau Périnat de Guyane indique que 20 % des collégiennes en situation de grossesse ont été déscolarisées pour l'année scolaire 2017-2018.

Par ailleurs, l'important taux de non-recours aux soins s'explique en partie par une répartition inégale sur les territoires des centres de soins et une mobilité contrainte par les carences en matière de transports en commun. À Mayotte en 2019, 45 % des habitants déclarent avoir renoncé à des soins médicaux nécessaires ou les avoir reportés, ce qui est largement supérieur à l'Hexagone et aux autres CTOM[5].

> À Mayotte, ces disparités sont exacerbées par l'existence d'un régime dérogatoire qui renforce les inégalités. En effet, la départementalisation de 2010 n'a pas donné lieu à un alignement en matière de protection sociale, qui demeure dérogatoire. Ainsi, il n'existe pas d'aide médicale d'État (AME), ni de Complémentaire santé solidaire, quand bien même cette dernière serait en cours d'instauration. Aussi, les dérogations permettant des interpellations pour des motifs migratoires jusqu'aux abords des lieux de santé, peuvent également représenter une barrière à l'accès des populations à la santé.
>
> Les collectivités territoriales d'Outre-mer font face à des enjeux considérables en matière de santé mentale des enfants et des jeunes. Le défi de la prise en charge de la santé mentale des enfants semble particulièrement difficile à relever dans des territoires où l'accès aux soins primaires est rarement assuré. Si l'on présume que les besoins diffèrent selon la démographie et les spécificités des territoires, l'UNICEF France déplore la pauvreté des données disponibles sur la santé mentale des enfants, rendant plus difficile l'élaboration de politiques publiques adaptées à ces territoires.

En Guyane, en 2021, une étude échantillonnée estimait que 36,9 % des Guyanais souffraient de troubles psychiques ou psychiatriques[6], contre environ 20 % dans l'Hexagone. Le phénomène des suicides chez les jeunes et en particulier les jeunes Amérindiens est particulièrement alarmant. Selon Santé publique France[7], le taux de suicide chez les jeunes et dans les villages isolés en Guyane en décembre 2020 était « jusqu'à huit fois plus élevé » que dans l'Hexagone.

À Mayotte, l'ARS affirme en 2021 que les personnes souffrantes ou ayant souffert d'un trouble psychique s'élèvent au moins à 35,6 %[8]. Dans son rapport annuel de 2021, « Santé mentale des enfants : le droit au bien-être »[9], le Défenseur des droits insiste sur la vulnérabilité particulière des enfants issus de familles étrangères, sujets à des événements traumatiques liés au contexte migratoire. À Mayotte, la précarité économique et administrative des familles en situation irrégulière augmente les risques psychosociaux pour les enfants. Aussi, la carence des services de protection de l'enfance favorise l'isolement des enfants et les comportements à risques.

© Constant Formé-Bècherat / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

1 « La pédiatrie et l'organisation des soins de santé en France » – Rapport IGAS 2021, p. 50.

2 Depuis 2015, la mortalité infantile en France est supérieure à la moyenne européenne, 2021, Insee.

3 Entretien avec Stéphanie Bernard, sage-femme coordinatrice régionale, Réseau Périnat de Guyane, 19/07/23.

4 Cf. entretien supra.

5 Près de la moitié des habitants de Mayotte ayant eu besoin d'un soin ont dû le reporter ou y renoncer - Insee Analyses Mayotte - 29.

6 « Santé mentale en population générale : images et réalités en Guyane », 2022, Centre collaborateur de l'Organisation mondiale de la santé (CCOMS), Centre hospitalier de Cayenne (CHC), Institut de formation en soins infirmiers (IFSI) et Agence régionale de santé (ARS) de Guyane sur un échantillon de 900 personnes.

7 Épidémiologie descriptive des tentatives de suicide et des suicides dans les communes isolées de Guyane française (santepubliquefrance.fr).

8 Projet territorial de santé mentale (PTSM) 2021-2025, ARS Mayotte. Il est toutefois probable que ce chiffre ne représente qu'une partie des besoins en matière de santé mentale, les personnes interrogées ne représentant qu'un échantillon de la population.

9 « Santé mentale des enfants : le droit au bien être », 2021, Défenseur des droits.

SANTÉ ENVIRONNEMENTALE : DROIT À L'EAU ET À UN ENVIRONNEMENT SAIN

Certaines CTOM connaissent des problématiques majeures d'accès à l'eau et à l'assainissement. L'eau y est régulièrement peu ou pas accessible, polluée et chère, avec des ruptures régulières du service public d'eau. 21,6 % de la population totale ultramarine vit sans eau chaude dans le logement. Les enfants, et notamment les jeunes filles, sont les premières victimes de ce manque d'accès à l'eau potable avec des conséquences possiblement importantes sur leur santé et leur éducation.

Dans ces territoires, la mortalité infantile est fortement liée à des maladies diarrhéiques et de pneumopathies associées à l'insalubrité des habitats précaires (sans accès à l'eau potable et avec une gestion des eaux usées défectueuse) où résident notamment les populations en situation irrégulière (sans couverture sociale) ou les personnes économiquement défavorisées[1].

En Guyane, 15 % de la population (soit 30 000 personnes) sont concernées par cette absence d'accès à l'eau potable[2].

À Mayotte, environ 30 % de la population n'a pas accès à l'eau courante à domicile en temps normal. Le département connaît par ailleurs en 2023 une crise de l'eau majeure, conséquence de la sécheresse, avec des restrictions d'eau drastiques, exposant les enfants à des risques sanitaires accrus.

À La Réunion[3], 46 % des personnes raccordées au réseau ne disposent pas d'une qualité suffisante en eau potable[4].

En Martinique et en Guadeloupe, des traces de chlordécone[5] sont encore trouvées dans certains captages d'eau puis dans l'eau du robinet de certaines communes. Ces pollutions sont associées à des conséquences néfastes sur le développement du jeune enfant[6].

En Martinique, 90 % des sources d'eau superficielles sont impropres à la consommation en raison de pollution bactérienne.

Les problèmes liés à l'eau privent des milliers d'enfants d'une éducation continue et de qualité. Les établissements scolaires se trouvent parfois dans l'obligation de fermer par manque d'eau pour les élèves, notamment à Mayotte, en Guadeloupe et en Martinique. De manière générale, le manque d'accès à des toilettes et à l'hygiène corporelle peut générer, au-delà des conséquences sanitaires, un sentiment de honte chez les enfants et constituer un frein à la scolarisation.

La tâche de la collecte d'eau revient souvent aux enfants, et plus particulièrement aux filles avec les risques que cela comporte : absentéisme scolaire, risques sécuritaires et sanitaires, pénibilité… Plus la ressource devient rare, plus sa collecte peut conduire à sacrifier l'éducation de l'enfant ou sa sécurité.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

► **Renforcer l'offre de soins de santé pour l'ensemble des enfants,** en améliorant l'attractivité des professions de la santé dans les territoires d'Outre-mer.

► **Accélérer la convergence des droits sociaux** entre l'Hexagone et les territoires d'Outre-mer afin de lutter contre les inégalités sociales de santé.

► **Lutter contre le non-recours et le renoncement aux soins en améliorant l'accessibilité des services de santé de l'enfant** (pédiatrie, pédopsychiatrie).

► **Garantir l'accès physique et non discriminant des populations à l'ensemble des lieux de soins.**

► **Améliorer l'offre de soins en santé mentale.**

Assurer un suivi efficient en mettant l'accent sur la détection précoce, la prévention, l'accès aux soins,

Garantir une qualité des soins pour chaque enfant, en intégrant une approche transculturelle dans les pratiques des professionnels,

Renforcer l'offre en pédopsychiatre sur les territoires,

Développer des dispositifs favorisant un narratif positif sur la santé mentale, notamment par le biais de campagnes de sensibilisation d'envergure.

► **Privilégier et renforcer les actions de prévention et de sensibilisation propres à chaque territoire avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment dans les établissements scolaires.**

Améliorer la sensibilisation et l'accompagnement en santé sexuelle et reproductive des adolescentes et des jeunes mères.

► **S'assurer, dans la définition de la stratégie d'atténuation et d'adaptation au changement climatique pour chaque territoire prévu par le Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) 2023 que la prise en compte de la vulnérabilité et de l'agentivité des enfants figure dans chaque stratégie d'adaptation déclinée localement.**

Prendre en compte les besoins spécifiques des enfants dans les politiques d'adaptation au changement climatique dans les CTOM,

Prendre en compte la vulnérabilité des enfants et leurs besoins spécifiques dans les plans de préparation aux réponses de crises liées au changement climatique,

Associer les enfants aux politiques publiques et à l'élaboration des plans d'action relatifs au changement climatique,

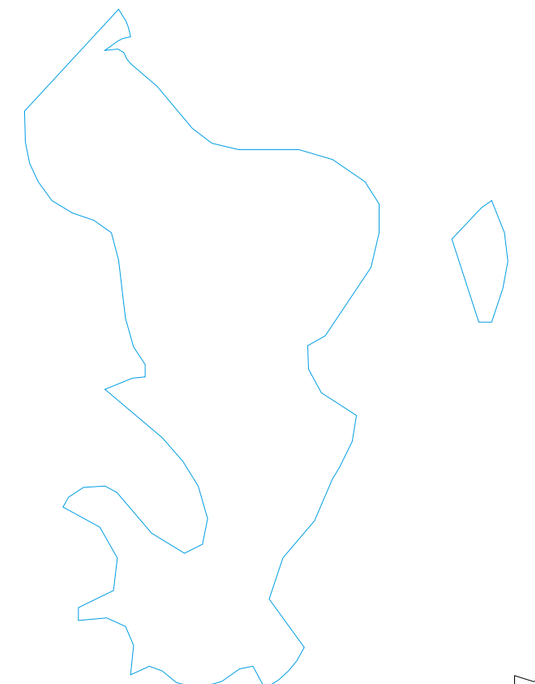
Prendre part aux coopérations régionales en matière d'environnement et d'anticipation des impacts du changement climatique sur les enfants.

► **Garantir un accès à l'eau potable pour tous les enfants,** sur l'ensemble du territoire français :

Dans la continuité des observations du Comité des droits de l'enfant, renforcer l'approvisionnement urgent en eau potable pour l'ensemble du territoire de la Guadeloupe et de Mayotte. Prendre en compte les femmes enceintes, allaitantes et les enfants dans le ciblage prioritaire des publics dans le déploiement des mesures d'urgence sur l'approvisionnement en eau potable.

Veiller au renforcement du Plan Eau Dom prévu par le CIOM en investissant dans la remise en état des réseaux d'eau et d'assainissement et le renouvellement des compteurs d'eau, en particulier en Guadeloupe et à Mayotte.

► **Garantir le droit à un environnement sain pour tous les enfants vivant dans les CTOM, notamment face aux contaminations et pollutions spécifiques de certains territoires.**



1 Haut Conseil de la santé publique, « Les inégalités de santé en Guyane : état des lieux et préconisations », 4 mars 2021.

2 « L'eau potable en Guyane », publication 13 juillet 2016, Office de l'eau de Guyane.

3 Commission d'enquête parlementaire relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences. Compte rendu n° 50.

4 Ibid. p. 320-321.

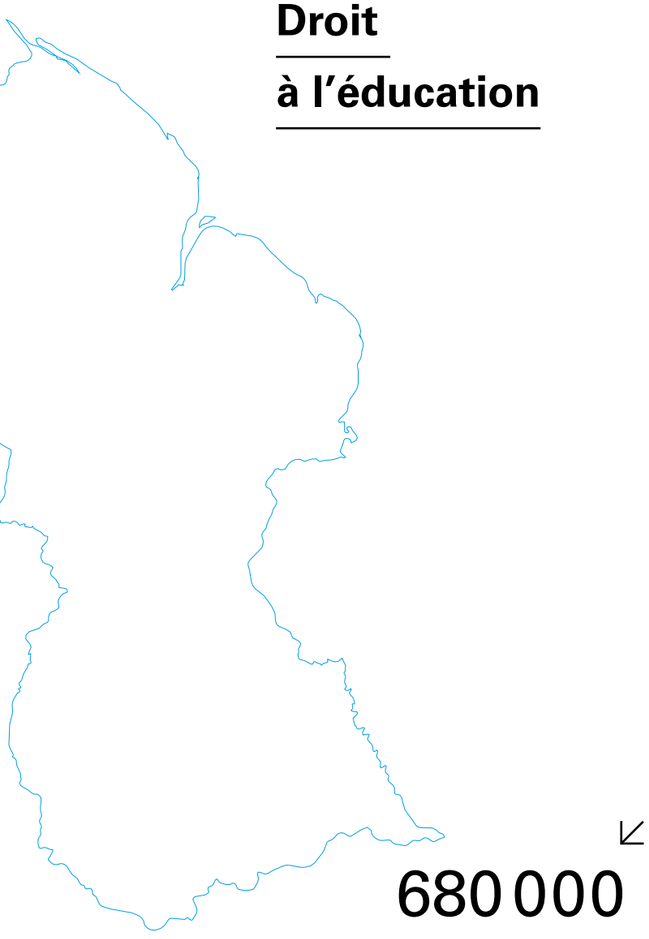
5 Pesticide classé comme possible cancérogène dès 1979 par l'Organisation mondiale de la santé, interdit par la France en 1990 mais utilisé par régime dérogatoire jusqu'en 1993 en Guadeloupe et Martinique.

6 « Chiffres de l'eau 2018 » (p. 3) et « Chiffres de l'eau 2019 » (p. 33) publiés par l'Office de l'Eau Guadeloupe, les services de l'État (DEAL et ARS), le Conseil départemental, le Conseil régional et les opérateurs.

© Richard Bouhet / AFP

7

Droit à l'éducation



680 000

élèves sont scolarisés dans les CTOM.

La politique éducative nationale s'applique dans l'ensemble des territoires d'Outre-mer. Elle est toutefois « renforcée » autour de trois priorités : la réussite de la scolarisation de tous les enfants dès 3 ans, la réduction des écarts de performance mesurés lors des examens et des évaluations et la lutte contre le décrochage scolaire[1]. La politique éducative est ainsi partagée entre égalité républicaine et différentiation pour s'adapter aux réalités locales de ces territoires.

Le droit à l'éducation représente un défi particulier dans les territoires d'Outre-mer, où plusieurs collectivités affichent des taux très élevés d'enfants en âge scolaire parmi la population. Les territoires ultramarins connaissent toutefois d'importantes difficultés en matière de scolarisation des enfants, notamment liées à l'éloignement géographique.

Les taux officiels de scolarisation par classe d'âge sont élevés en France[2] mais cachent de fortes disparités d'accès à l'école, notamment dans les CTOM où de nombreux enfants demeurent « invisibles » aux yeux des statistiques et non scolarisés. En effet, il n'existe pas de dispositif chargé du dénombrement des enfants éloignés de l'école, ni de données nationales concernant le nombre d'enfants non scolarisés.

680 000 élèves sont scolarisés dans les CTOM, soit 6 % de l'ensemble de la population scolaire française, au sein de 1 900 écoles, et 650 collèges et lycées.

93 % des élèves sont scolarisés dans l'enseignement public dans les DROM et 76 % dans les autres CTOM (contre 86,6 % dans l'Hexagone)[3], avec de grandes variations d'un territoire à l'autre. Ainsi, à Mayotte, 99,6 % des élèves sont scolarisés dans l'enseignement public alors qu'ils ne sont que 53,9 % à Saint-Pierre-et-Miquelon, et l'enseignement est exclusivement dans le privé hors contrat à Wallis-et-Futuna[4]. Le Sénat note une constante augmentation de la part de la population scolarisée dans l'enseignement privé aux Antilles et à La Réunion (+7,5 % en Guadeloupe et +17,5 % en Martinique dans le premier degré entre 2009 et 2018), ce qu'il attribue à des « différences culturelles », en particulier à Saint-Martin, ou d'une « défiance à l'égard du secteur public »[5].

> En Guyane, on dénombre entre 5 900 (Insee, 2019) et 10 000 enfants (Cour des comptes, 2020) hors de l'école. Le taux de scolarisation des enfants de 6 à 13 ans y est pratiquement de huit points inférieur à la moyenne de l'ensemble du territoire national[6].
>
> À Mayotte, l'université Paris Nanterre indiquait en 2023 que la non-scolarisation des enfants entre 3 et 15 ans révolus concerne, a minima, entre 5 379 et 9 575 enfants[7]. Le manque d'infrastructures scolaires et les aléas concernant les ressources humaines obligent le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse à mettre en œuvre des dispositifs dérogatoires pour permettre la scolarisation des enfants.

Les enjeux liés au corps enseignant sont particulièrement prégnants dans les territoires ultramarins, tant sur la répartition que sur l'attractivité, la formation, et la stabilité des équipes éducatives, notamment à Mayotte et en Guyane. L'une des difficultés majeures à laquelle les enseignants et les institutions sont confrontés sur ces territoires est la prise en compte du plurilinguisme des élèves. Malgré plusieurs initiatives intéressantes et les évolutions positives permises par la loi dite « loi Molac » de 2021, l'enseignement bilingue immersif des langues régionales et premières des élèves reste sous-dimensionné dans les territoires ultramarins, malgré les bénéfices que cet enseignement présente en termes de réussite éducative et de réalisation des droits de l'enfant.

Le développement de l'enseignement bilingue immersif ne doit pas pour autant se substituer au renforcement des dispositifs permettant aux élèves d'aller vers le français, notamment les élèves allophones qui intègrent l'école française à une étape tardive de leur parcours scolaire et pour qui les places dans les dispositifs prévus à cet effet restent insuffisantes.

Les difficultés en lecture des jeunes vivant dans les territoires d'Outre-mer sont nettement plus élevées que la moyenne nationale. En 2022, celles-ci ont concerné 30,4 % des jeunes de la Guadeloupe, 28,9 % de la Martinique, 26 % de La Réunion, 51,8 % de Guyane et 55,7 % de Mayotte (contre 12, % des garçons et 9,1 % des filles au niveau national)[8].

[+] Focus

Accès à l'éducation et la réussite éducative en Guyane et à Mayotte

En Guyane et à Mayotte, la persistance de certains freins administratifs continue de conditionner l'accès à l'école des enfants et des jeunes, et ce malgré le décret n° 2020-811 du 29 juin 2020 visant à simplifier les procédures d'inscription scolaire.

À Mayotte, le collectif Migrants Outre-mer continue de constater **des refus d'inscription scolaire.** Le Défenseur des droits a également été saisi[9] au sujet de pratiques des mairies visant à exiger des documents relatifs à la nationalité ou à la situation administrative du représentant de l'enfant et au domicile. L'UNICEF France constate également la persistance des difficultés d'inscription scolaire en Guyane. De plus, certaines pratiques observées ne peuvent pas être résolues par le décret, dont l'action porte uniquement sur les dossiers instruits ou en cours d'instruction.

1 Eduscol, ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse - Territoires d'Outre-mer (site internet).

2 100 % des enfants de 5 à 9 ans étaient scolarisés en France en 2020 selon la DEPP-MENJ/Insee.

3 À la rentrée scolaire 2022, eduscol.education.fr/1034/territoires-d-Outre-mer

4 RERS 2022.

5 « L'enseignement scolaire en Outre-mer : des moyens à mieux adapter à la réalité des territoires », Rapport d'information du Sénat n° 224 (2020-2021), déposé le 10 décembre 2020.

6 Bériet G., Madeco S., Qribi A., Vié A. (coord.), 2021, « Guyane, les défis du droit à l'éducation », Association Migr'En Soi, rapport de recherche commandé par l'UNICEF France, financement UNICEF France, Défenseur des Droits.

7 Mathon-Cécillon, T., Séraphin, G., 2023, « Non-scolarisation et déscolarisation à Mayotte : dénombrer et comprendre », université de Paris Nanterre.

8 Fernandez A., Giraudeau-Barthet H., 2023, « Journée défense et citoyenneté 2022 : plus d'un jeune Français sur dix en difficulté de lecture », Note d'information, n° 23.22, DEPP.

9 migrantsoutremer.org/IMG/pdf/saisine_ddd_2019-12-10_scolarisation-a-mayotte.pdf

Ces freins administratifs à l'inscription scolaire et ces pratiques discriminatoires sont exacerbés par le contexte démographique que connaissent la Guyane et Mayotte : **les effectifs scolaires importants exercent une forte pression sur les infrastructures et sur l'organisation scolaire.**

L'insuffisance des infrastructures scolaires et leur répartition inadéquate sur ces deux territoires est un second frein majeur à la scolarisation des enfants malgré les investissements de l'État. Le principe de proximité des établissements scolaires du premier degré n'est pas respecté.

▷ À Mayotte, les infrastructures font particulièrement défaut dans le premier degré.

▷ En Guyane, les insuffisances en équipements scolaires et transports sont particulièrement criantes dans les communes de l'Intérieur, qui accueillent 20 % des enfants et jeunes. Ainsi, les enfants de ces communes sont contraints de quitter précocement leur environnement familial pour poursuivre dès le collège leur scolarité à Saint-Georges-de-l'Oyapock et à Maripasoula (Guyane), et de se rendre sur le littoral pour le lycée. Cela génère un risque important de décrochage scolaire, mais le déracinement renforce aussi la vulnérabilité des jeunes Amérindiens, avec des risques en matière de protection et de santé mentale.

Des dispositifs dérogatoires visent à pallier les lacunes des systèmes actuels :

▷ En **Guyane,** le dispositif des **familles « hébergeantes »** est présenté comme une alternative à l'internat. Le peu de contrôle dont il fait l'objet pose toutefois des questions en matière de protection.

▷ À **Mayotte, le système de rotations et le dispositif de « classes itinérantes »** essaient de répondre à l'inadéquation entre l'offre et la demande en matière de scolarisation. Mais ces dispositifs peinent à relever le défi d'une éducation de qualité, en particulier considérant **le manque d'offre périscolaire** et de dispositifs d'éducation populaire.

Enfin, la scolarisation de tous les enfants est également conditionnée par l'accès à **l'hébergement,** aux **transports scolaires,** et à la **restauration scolaire.** Ces services sont à la fois indispensables à la scolarisation, et un levier à fort potentiel de réduction des inégalités.

▷ En Guyane, la question des transports est particulièrement sensible tant les distances sont grandes et les transports coûteux, dangereux, et faiblement développés. Pourtant, le manque d'infrastructures scolaires et leur répartition sur le territoire fait **des transports un maillon indispensable de la scolarisation** effective des enfants.

▷ À **Mayotte,** dans le secondaire, seul 1 élève sur 5 bénéficie aujourd'hui d'un repas chaud. La plupart des établissements ne proposent qu'**une simple collation qui constitue parfois l'unique repas** de la journée[1].

1 Mathon-Cécillon, T., Séraphin, G., 2023, « Non-scolarisation et déscolarisation à Mayotte : dénombrer et comprendre », université de Paris Nanterre Morano, A. (2022). « Les mineurs non scolarisés de Mayotte : processus d'exclusions et rapports d'altérité ». Cahiers d'études africaines, 247 (3), 27. doi.org/10.4000/etudesafricaines.38944

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

▶ Garantir l'effectivité du droit à l'éducation et lutter contre la non-scolarisation des enfants, en déclinant dans chaque territoire l'observatoire de la non-scolarisation.

▶ Mettre un terme aux refus d'inscription à l'école, en veillant à l'application effective du décret n° 2020-811 du 29 juin 2020.

▶ Développer des actions d'accompagnement des enfants non scolarisés vers l'école, notamment en Guyane et à Mayotte via des dispositifs de médiation scolaire.

▶ Accélérer la construction scolaire dans les territoires sous dotés.

▶ Assurer la convergence progressive des dispositifs dérogatoires de certains territoires d'Outre-mer vers le droit commun mis en place dans l'Hexagone.

> À Mayotte, prévoir la convergence des « classes itinérantes » et de dispositifs de rotation vers le droit commun en permettant une scolarisation complète et effective, en respect du principe de non-discrimination.
>
> En Guyane, réformer le dispositif des familles hébergeantes pour s'assurer d'un accueil respectueux des droits de l'enfant.
>
> En Martinique et en Guadeloupe, mettre en œuvre un plan de rattrapage des jours d'école perdus afin de favoriser une continuité pédagogique à tous les enfants.

▶ Prolonger le développement des savoirs et des compétences en dehors de l'école (périscolaire, associations, projets éducatifs de territoire).

▶ Améliorer les modalités de recrutement et d'accompagnement des enseignants, en privilégiant les recrutements locaux.

▶ Développer et mettre en œuvre une politique volontariste en faveur du développement de l'enseignement immersif des langues régionales et premières, et de la meilleure prise en compte des situations de plurilinguisme dans les territoires ultramarins.

▶ Redimensionner les moyens des centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des élèves issus des familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) en fonction des besoins de chaque CTOM.

▶ Impulser une réforme de la prise en compte des élèves allophones en France pour subvenir à leurs besoins particuliers afin de respecter pleinement leur droit à l'éducation.

8

Droit à la protection

© Constant Formé-Bécherat / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

Le droit à la protection des enfants est reconnu dans le Code civil, l'enfant étant considéré comme dépendant et vulnérable. Si tous les enfants exigent une attention particulière et une protection adaptée, certains enfants présentent une plus grande vulnérabilité du fait des contextes géographique, économique, familial, médical ou social dans lesquels ils grandissent. Dans les territoires d'Outre-mer, la prévalence de certaines violations des droits de l'enfant doit justifier une attention accrue.

PHÉNOMÈNE DES VIOLENCES INTRAFAMILIALES

En 2023, le rapport d'information de la Délégation aux droits des enfants de l'Assemblée nationale sur « la lutte contre les violences faites aux mineurs en Outre-mer » a fait le constat d'un manque de données précises par territoire et la présence de statistiques trop parcellaires. Néanmoins, les données actuelles permettent d'entrevoir la prévalence de facteurs de risques plus élevés entraînant des taux de violences intrafamiliales supérieurs à la moyenne nationale. Selon le même rapport, la grande précarité économique et la promiscuité dans les logements, les taux d'addictions élevés et la persistance dans certaines familles d'un modèle éducatif où demeurent des violences éducatives ordinaires, sont les principaux facteurs pouvant expliquer la prévalence des violences intrafamiliales dans les CTOM. Paradoxalement, le nombre d'informations préoccupantes transmises dans les CTOM est largement en deçà de celles recueillies dans l'Hexagone, ce qui traduit des difficultés exacerbées dans le repérage, le signalement et in fine, la mise à l'abri des enfants victimes de violences intrafamiliales.

En 2022, le bilan statistique du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer indique que l'ensemble des CTOM et des DROM avait respectivement un taux de violences intrafamiliales de 6,5 et 4 pour 1 000 habitants, 7,1 en Nouvelle-Calédonie et 6,3 en Polynésie française tandis qu'il s'élevait à 2,7 dans l'Hexagone[1].

> Selon l'enquête VIRAGE publiée en 2020 par l'Institut national d'études démographique (INED), en Guadeloupe et en Martinique, près d'1 fille sur 10 a subi des violences sexuelles. À La Réunion, entre 2014 et 2018, les faits de violences sur mineurs ont augmenté de 62 % dont 43 % de violences sexuelles.
>
> La Polynésie française semble être l'un des territoires les plus affectés par les violences intrafamiliales. En effet, une étude s'appuyant sur les chiffres de la gendarmerie nationale rapportait que sur l'ensemble des atteintes aux personnes, 70 % concernaient des violences intrafamiliales[2].
>
> À Mayotte, l'enquête Wamitoo menée par le collectif CIDE, révèle que 37 % des 544 répondants ont été victimes d'agression sexuelle, un taux qui représente quasiment le double de celui de l'ensemble du territoire national. Les associations estiment que 68 000 enfants sont des victimes potentielles de violences sexuelles à Mayotte dont 30 000 dans la sphère familiale.

Le rapport d'information précité[3] souligne la difficile libération de la parole des enfants victimes. En cause, un modèle éducatif marqué par des principes d'autorité et d'obéissance, mais aussi une promiscuité intergénérationnelle et une pression familiale forte, qui font craindre le risque d'éclatement de la cellule familiale en cas de libération de la parole. Le rapport indique ainsi que les actes de violences physiques sont parfois tus par les victimes pour protéger la famille. De plus, leur parole et leur témoignage ne sont pas toujours pris en considération, voire parfois remis en cause du fait de leur âge.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Renforcer les données désagrégées (âge, genre, etc.) et les connaissances sur les violences faites aux enfants dans les CTOM par le renforcement des ODPE.
- Prolonger le mandat de la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE) et déployer son action sur l'ensemble des CTOM.
- Faire participer à l'élaboration et adapter aux enfants et aux adolescents vivant dans les CTOM les campagnes de sensibilisation sur les mécanismes de signalement.
- Poursuivre l'extension des Unités d'accueil pédiatrique enfants en danger dans l'ensemble des CTOM.
- Renforcer la prévention des violences à travers des programmes d'accompagnement à la parentalité adaptés aux contextes des CTOM.

↘

3 135

enfants enfermés en rétention à Mayotte, en 2021.

1 Interstats, ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, « Insécurité et délinquance en 2022 », janvier 2023.

2 Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire « Les Violences familiales en Polynésie française », décembre 2020.

3 Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des enfants, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la lutte contre les violences faites aux mineurs en Outre-mer, et présenté par M. Philippe Dunoyer, Mme Karine Lebon et M. Olivier Serva, 29 mars 2023.

DISPOSITIFS DE PROTECTION DE L'ENFANCE

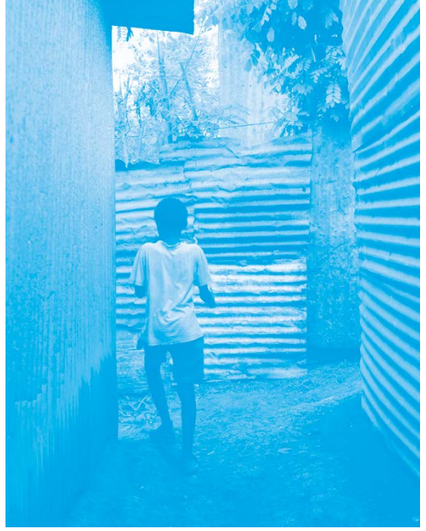
Le droit commun de la protection de l'enfance s'applique dans les CTOM, et relève soit de la compétence du département, soit de la collectivité territoriale selon le statut de chaque territoire. En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française il s'agit toutefois d'une compétence propre à leur gouvernement.

La protection de l'enfance a pour mission d'assurer la protection de tout enfant en danger sur le territoire, quelle que soit son origine. La situation de grande précarité d'une partie importante de la population et le nombre d'enfants en situation de pauvreté génèrent mécaniquement des besoins importants en protection dans plusieurs des territoires ultramarins. Pour autant, les chiffres bas rapportés par la DREES questionnent toute la chaîne de signalement, jusqu'à la capacité de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) à assurer la mise en œuvre de mesures éducatives sur les territoires. Les acteurs concèdent d'ailleurs la difficulté d'exercer des missions de prévention.

Les récents rapports confirment une défaillance systémique qui se traduit par la non-exécution des mesures en assistance éducative, des délais de mise en œuvre extrêmement longs ou encore une prise en charge dont la qualité n'est pas satisfaisante. Cela est particulièrement constaté s'agissant des services d'actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) qui sont pourtant fondamentales pour travailler avec les parents et éviter des mesures de placement.

Le constat d'un système de protection ineffectif peut en effet suggérer qu'il ne soit pas ou très peu recouru au dispositif, et que les enfants faisant l'objet de mesure éducative ne soient in fine que les enfants victimes des violences les plus extrêmes ou dont la situation a pu être dénoncée, accompagnée puis pris en charge.

Lorsqu'une mesure de placement est prononcée, les territoires ultramarins ont la particularité de confier la grande majorité des enfants à des assistants familiaux en comparaison à l'Hexagone.



© Bastien Doudaine / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

► **Prévoir des clauses spécifiques pour les CTOM dans la contractualisation entre État et département en matière de protection de l'enfance** afin de renforcer leurs moyens et définir un plan de développement des compétences/formation des agents dans les départements dont la structuration est récente.

► Confier à l'**Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) et les ODPE** une mission de recueil de **données actualisées et de publication en continu des délais d'exécution des décisions judiciaires dans les CTOM.**

► **Instaurer une instance de participation pour les enfants protégés ou sortants de l'aide sociale à l'enfance dans chaque territoire d'Outre-mer.**

► Favoriser la diversification, la pluralité et la complémentarité des modes d'accueil **pour permettre une réponse individualisée aux besoins des enfants et lutter contre la généralisation du recours aux assistants familiaux et donc à leur saturation.**

ENFANTS ÉTRANGERS

Les phénomènes de migration dans les CTOM sont particulièrement ancrés dans leur bassin régional. Le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) présents sur le territoire français demeure inconnu, notamment du fait des difficultés d'identification et de prise en charge globale. Il n'existe pas non plus de données spécifiques sur le nombre total de mineurs qui se sont présentés auprès des dispositifs d'évaluation de minorité mis en place dans chaque département.

Malgré le manque de données concernant les enfants d'origine étrangère ou en situation de migration dans les collectivités d'Outre-mer, les chiffres officiels issus de l'Insee et du ministère de l'Intérieur relatifs à la population en France font état d'une proportion de ressortissants étrangers largement plus importante à Mayotte (près d'1 habitant sur 2[1]) et en Guyane (le tiers de la population totale[2]) que dans l'Hexagone et dans les autres collectivités territoriales d'Outre-mer.

Les MNA présentent des besoins spécifiques et sont particulièrement sujets à des violations de leurs droits. Un cumul des fragilités et vulnérabilités est observable ainsi que des difficultés propres au statut migratoire et/ou étranger : accès à la protection, à la scolarisation, prise en charge en santé…

Malgré plusieurs condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) pour placement en rétention d'enfants en bas âge[3], la France continue d'avoir recours à l'enfermement administratif des familles avec enfants ainsi que des mineurs isolés dans la mise en œuvre de sa politique migratoire. L'enfermement administratif, en plus d'être contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, a des impacts négatifs sur leur santé. En outre, les conditions de rétention se dégradent depuis plusieurs années avec des taux d'occupation en hausse, des conditions d'enfermement dégradées et un accès aux droits limité.

À La Réunion, suite à l'arrivée de plusieurs familles en provenance du Sri Lanka, 5 enfants ont fait l'objet d'un placement en local de rétention administrative en 2022, dans des conditions manifestement inadaptées à leurs besoins.

[+] Focus

Les enfants étrangers à Mayotte

La politique actuelle de lutte contre l'immigration irrégulière a des conséquences néfastes sur la réalisation des droits de l'enfant. Le nombre et la fréquence des interpellations et des expulsions aboutissent également à la **séparation de familles,** et parfois à l'isolement de certains enfants qui se trouvent expulsés, ou qui se retrouvent seuls sur le territoire de Mayotte.

Le nombre d'enfants placés en rétention est plus de 40 fois supérieur à celui de l'Hexagone. En 2021, sur les 3 211 enfants enfermés en rétention en France, **3 135 ont été placés au centre de rétention de Mayotte[4].**

Le régime dérogatoire en droit des personnes étrangères à Mayotte a des effets particulièrement préoccupants pour les MNA[5]. En effet, bien que l'application du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) a été étendue à Mayotte depuis 2014, le droit des personnes étrangères fait l'objet de **dérogations uniques dans de nombreux domaines : santé, liberté de circulation** pour les mineurs et **contrôles d'identité, accès à la nationalité française, accès à un titre de séjour, restrictions de garanties liées au contentieux de l'éloignement.** Ce régime dérogatoire renforce la vulnérabilité de milliers de familles et d'enfants. Le Défenseur des droits s'est à plusieurs reprises prononcé contre ces

1 À Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère, Insee Première - 1737

2 « Synthèse démographique de la Guyane - Une démographie toujours dynamique », Insee Flash Guyane - 57

3 CEDH 12 juill. 2016, req. n° 11593/12 / CEDH 12 juill. 2016, req. n° 24587/12 / CEDH 12 juill. 2016, req. n° 76491/14 / CEDH 12 juill. 2016, req. n° 68264/14 / CEDH 12 juill. 2016, req. n° 33201/11.

4 Rapport-retention-2021-web.pdf (lacimade.org)

5 Cf. infra.

dispositions qui tendent à développer **un « droit ultramarin d'exception »**[1] contraire au principe d'égalité et aux droits fondamentaux des populations qui y résident.

Les **défaillances du système de prise en charge des MNA** et le nombre important d'enfants et de jeunes en errance engendrent des conséquences concrètes sur le droit à l'éducation, ces derniers étant souvent sujets à des **entraves dans l'accès à l'école.** Dans son rapport « Établir Mayotte dans ses droits de 2020 »[2], le Défenseur des droits a dénoncé une « inertie institutionnelle persistante et préoccupante » des dispositifs de protection de l'enfance sur le territoire au sujet de la prise en charge des MNA.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

▶ **Mettre fin à l'enfermement administratif des enfants** en centre, local de rétention et en zone d'attente sur l'ensemble du territoire français.

▶ **Mettre fin à l'ensemble des dérogations et exceptions prévues par la législation dans les territoires ultramarins qui contreviennent à l'intérêt supérieur des enfants** et lutter contre les pratiques illégales de l'administration.

▶ **Lancer une mission d'information sur l'impact de la loi du 1er mars 2019 limitant l'accès à la nationalité française à Mayotte** et ouvrir la réflexion sur la suppression des conditions restrictives afin d'entrer en conformité avec les recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

JUSTICE PÉNALE DES MINEURS

Les tendances observées dans plusieurs territoires d'Outre-mer mettent en évidence une délinquance juvénile souvent liée à une situation de danger, à la précarité extrême, à la non-scolarisation et au défaut de perspectives (d'accès à l'emploi et aux formations). Les territoires souffrent également d'un manque de prévention spécialisée et d'un retard en protection de l'enfance.

Face aux enfants en conflit avec la loi, le système de justice pénale des mineurs peine à assurer les garanties pourtant nécessaires à la poursuite de ses objectifs que sont notamment la protection, la réhabilitation, l'éducation et la prévention de la récidive.

> Parmi les enjeux cruciaux, les difficultés d'accès à un avocat – voire l'absence d'avocats à Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon – ont engendré des dérogations au droit de la défense dans les territoires ultramarins, pourtant fondamentales.
>
> Le système judiciaire, à Mayotte notamment, est mis à mal par un manque de moyens humains et financiers affectant de facto le système de justice des mineurs.

Ces difficultés interrogent sur la capacité des services judiciaires à mettre en œuvre la réforme récente du Code de justice pénale des mineurs, notamment la césure – les audiences en deux étapes –, à savoir l'audience portant sur la culpabilité puis celle portant sur la sanction et le respect des délais d'audiencement légaux.

Par ailleurs, selon la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, les structures adaptées sur le territoire guyanais sont insuffisantes, particulièrement dans les zones très isolées pourtant plus en proie à la délinquance juvénile. L'insuffisance du nombre de structures se constate aussi en Guadeloupe où la détention est choisie pour un certain nombre de jeunes, faute de pouvoir bénéficier d'un accompagnement par la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Le Centre éducatif fermé (CEF) de Guadeloupe accueille aussi des jeunes de Guyane et de Martinique, et ne disposerait pas de suffisamment de places.

1 « Établir Mayotte dans ses droits », Rapport Défenseur des droits 2020.
2 Ibid

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

▶ **Réaliser un état des lieux de la délinquance juvénile dans chaque CTOM, et de la mise en œuvre de la réforme du Code de justice pénale des mineurs, afin de disposer d'une base de données pour orienter les politiques publiques.**

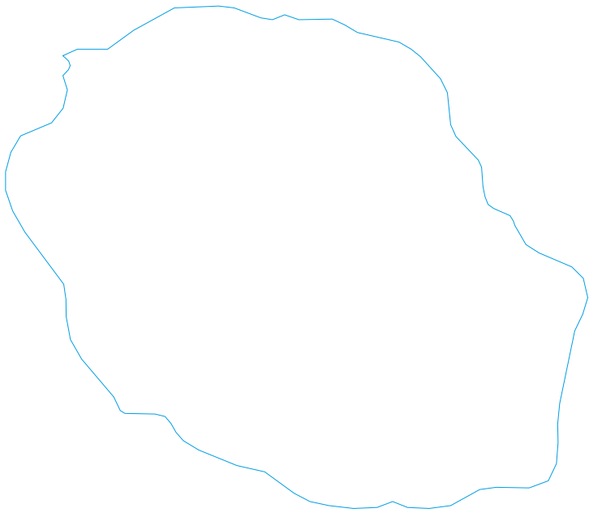
▶ **Mettre en place des structures diversifiées de prise en charge des mineurs en conflit avec la loi.** Développer et renforcer les programmes de réadaptation et de réinsertion spécifiquement adaptés aux réalités des territoires d'Outre-mer

© Jean Cassou / Biosphoto / Biosphoto via AFP

Réaliser un état des lieux de la délinquance juvénile dans chaque CTOM, et de la mise en œuvre de la réforme du Code de justice pénale des mineurs, afin de disposer d'une base de données pour orienter les politiques publiques.

9

Droit à la participation



54

C'est le nombre de langues dans les CTOM.

© Bruno Morandi / hemis.fr / Hemis via AFP

Dans son enquête sur l'accès aux droits réalisée en 2019[1], le Défenseur des droits constatait que seulement 2 % des adultes interrogés citaient spontanément le droit d'être entendu lorsqu'ils étaient interrogés sur les droits de l'enfant. Cette méconnaissance est partagée par les jeunes interrogés par l'UNICEF France.

Au manque de connaissances, s'ajoute également un manque de considération à l'égard de l'opinion des enfants, dont l'avis est rarement sollicité ou pris en compte.

Mal connu, mal compris, le droit d'être entendu peine à être perçu comme un droit à part entière, et donc à être considéré pleinement comme un sujet de politiques publiques. Les données manquent sur son effectivité en France, et notamment dans les territoires d'Outre-mer. Comme pointé par le Défenseur des droits, ne pas prendre en compte la parole de l'enfant représente pourtant déjà une forme de violence[2].

Les CTOM sont marqués par des spécificités directement corrélées à une plus faible participation politique : précarité, isolement géographique et difficile mobilité, décrochage scolaire ou encore discriminations. Les enfants des territoires d'Outre-mer, appartenant à des groupes marginalisés ou ne parlant pas la langue de la majorité (on dénombre 54 langues dans les CTOM) sont plus vulnérables et requièrent une attention particulière afin de leur permettre d'exercer ce droit.

Comme dans l'Hexagone, des freins culturels s'appliquent dans les CTOM, avec parfois des spécificités.

> À Wallis-et-Futuna, le fonctionnement traditionnel codifie extrêmement la parole et l'expression : les enfants ne s'adressent pas aux adultes sans y être expressément invités, et le respect de l'autorité hiérarchique dans la société coutumière entraîne à l'assentiment sans qu'il n'existe pour les enfants un lieu et un cadre social de parole[3].
>
> À Mayotte, les normes d'interaction entre enfants et adultes diffèrent aussi des habitudes de l'Hexagone : l'âge est un élément important de la hiérarchie sociale et de la respectabilité, et les enfants sont plutôt habitués à se taire devant les adultes[4].

LA PARTICIPATION DES ENFANTS ET DES JEUNES AUX INSTANCES

Dans les collectivités territoriales d'Outre-mer, la prise en compte de la parole des enfants et des jeunes est d'abord perceptible à travers l'existence de nombreuses instances institutionnelles à des échelles variées (municipale ou collectivité) visant à associer les jeunes à l'élaboration et au suivi des politiques publiques locales, tels que des Conseils d'enfants ou Assemblées territoriales de jeunes.

Au-delà de l'âge, les modes de désignation dans les Conseils d'enfants ou de jeunes ne permettent pas une bonne représentation de l'ensemble des jeunes du territoire. On observe que la désignation des enfants et jeunes se fait très souvent au sein des établissements scolaires en partenariat avec le rectorat qui organise les élections. La scolarisation est donc un préalable obligatoire pour la plupart des instances de participation des enfants et des jeunes, ce qui exclut de fait les enfants et jeunes non scolarisés, pourtant nombreux en Guyane et à Mayotte.

> En Guyane, où l'UNICEF France a pu mener en partenariat avec l'association Effet Morpho un atelier auprès de jeunes de 15 à 19 ans issus de Trois-Sauts et de Lawa, ces derniers indiquent ne pas savoir que les adultes doivent prendre en compte leur avis, et que ces derniers les voient de toute façon comme « pas intelligents, immatures ou comme des menteurs ». Globalement, la plupart n'ont pas l'impression d'être écoutés, que ce soit à l'école ou par les instances locales telles que le Conseil coutumier. Ils alertent sur l'importance d'être entendus par les adultes afin de valoriser leurs envies et opinions car « dans le cas inverse, les conséquences peuvent être graves. Cela peut générer de la déception pouvant mener au suicide ». Ils recommandent « d'avoir une place, d'être admis lors des conseils de village pour valoriser les idées des jeunes, car ils en ont ![5] »

Enfin, principalement consultatifs, l'influence réelle des Conseils d'enfants ou de jeunes sur les politiques publiques est contestée. Les jeunes interrogés dans le cadre de la mission d'information du Sénat sur la redynamisation de la culture citoyenne, les représentants de conseils de jeunes de la Martinique, La Réunion et Mayotte, font état d'un manque de lien avec les élus et d'une volonté de peser davantage dans les délibérations de leur collectivité.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Développer des démarches en direction des enfants et des jeunes plus vulnérables dans les CTOM.
- Mettre en œuvre des campagnes d'information et de sensibilisation grand public relatives au droit d'être entendu.
- Développer des matériels informatifs multilingues adaptés aux enfants.
- Faciliter l'accès des enfants des territoires d'Outre-mer aux mécanismes de démocratie participative.

1 « Les Outre-mer face aux défis de l'accès aux droits », Défenseur des droits, septembre 2019.

2 « Enfance et violence : la part des institutions publiques », Défenseur des droits, 2019.

3 Annexe au rapport remis par la France au Comité des droits de l'enfant en septembre 2007 en vue de l'audition prévue en janvier-février 2009 lors de la 50e session du Comité des droits de l'enfant.

4 Laroussi, Foued, et Fabien Liénard, « Plurilinguisme, politique linguistique et éducation : quels éclairages pour Mayotte ? », Mont-Saint-Aignan, ed. Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2011.

5 Enfants du focus group mené en Guyane en partenariat avec L'Effet Morpho, mai 2023.

Qui que ce soit.
Où qu'il habite.
Chaque enfant mérite une enfance.
Un avenir.
Une vraie chance.
C'est pour cela que l'UNICEF est là.
Pour chaque enfant du monde entier.
Jour après jour.
Dans plus de 190 pays et territoires.
Atteignant les enfants les plus difficiles à atteindre.
Les plus éloignés d'une main secourable.
Les plus exclus.
C'est pour cela que nous restons jusqu'au bout.
Et n'abandonnons jamais.

Pour découvrir l'intégralité du rapport « Grandir dans les Outre-mer, état des lieux des droits de l'enfant »

unicef | pour chaque enfant

3, rue Duguay Trouin, 75282 PARIS Cedex 06
www.unicef.fr

UNICEF.France
UNICEF_france
unicef_france

© Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

novembre 2023