

SOUTIEN À LA PARENTALITÉ : AGIR POUR TOUTES LES FAMILLES DES OUTRE-MER

SOUTIEN À LA PARENTALITÉ : AGIR POUR TOUTES LES FAMILLES DES OUTRE-MER	3
L'ESSENTIEL.....	7
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	13
AVANT-PROPOS	17
I. LA PARENTALITÉ, UNE PROBLÉMATIQUE PRÉOCCUPANTE DANS LES OUTRE-MER	19
A. DES FAMILLES SOUS TENSION	19
1. <i>Des structures familiales dominantes souvent différentes de celles de l'Hexagone</i>	20
a) La matrifocalité ou la place centrale des femmes au sein des familles	20
b) Une solidarité intergénérationnelle donnant une place importante à la famille élargie	21
c) Des pratiques d'adoption coutumière fréquentes dans les îles du Pacifique	23
2. <i>Des familles aujourd'hui plus diverses</i>	24
a) Une transition démographique accélérée aux Antilles et dans les îles du Pacifique.....	25
b) Des populations très jeunes et en augmentation en Guyane et à Mayotte	26
c) Des migrations et un multiculturalisme qui diversifient les modèles familiaux et normes éducationnelles.....	27
3. <i>De nombreuses familles dans des situations difficiles</i>	29
a) Une précarité et des vulnérabilités qui complexifient l'exercice des fonctions parentales	29
(1) Des conditions de vie difficiles et une forte dépendance aux prestations sociales	29
(2) Une maîtrise inégale du français et des outils numériques.....	33
(3) Des parents démunis ou défaillants face à un absentéisme scolaire fréquent et à une montée des comportements à risques	35
(4) Une situation particulièrement dramatique à Mayotte	37
b) De nombreuses mères seules cumulant les facteurs de vulnérabilité	37
(1) Une forte prévalence de familles monoparentales.....	37
(2) Une monoparentalité qui rime souvent avec précarité	39
c) Des pères absents et qui souvent ne reconnaissent pas leurs enfants aux Antilles et en Guyane	40
(1) Une majorité des naissances non reconnues aux Antilles et en Guyane	40
(2) Une implication des pères variable	42
d) Des grossesses précoces fréquentes	43
(1) Un taux élevé de recours à l'IVG chez les jeunes.....	43
(2) De nombreuses mères jeunes.....	45
e) Des violences intrafamiliales importantes	48
(1) Des violences dites éducatives banalisées.....	48
(2) Des violences sur enfants et entre enfants préoccupantes	49
(3) Des violences conjugales largement répandues.....	49

B. DES POLITIQUES PUBLIQUES PAS TOUJOURS ADAPTÉES AUX BESOINS DES FAMILLES DES OUTRE-MER	51
1. <i>Des prestations familiales encore inférieures à celles versées dans l'Hexagone</i>	51
a) Un taux de couverture de la population des outre-mer supérieur à celui de la population hexagonale	51
b) Un alignement inachevé des prestations familiales dans les quatre DROM historiques.....	54
(1) Des conditions d'ouverture des droits différentes	54
(2) Des prestations sociales qui n'existent pas dans l'Hexagone.....	55
c) Des règles spécifiques à Mayotte	56
(1) La persistance d'une réglementation mahoraise spécifique en matière de prestations familiales et sociales.....	56
(2) Un régime de sécurité sociale autonome.....	58
d) Un fort taux de non-recours aux prestations.....	58
(1) Une partie des bénéficiaires potentiels des prestations « laissés sur le bord de la route »	58
(2) Les leviers activés par les CAF pour améliorer l'accès aux droits des populations ultramarines	59
e) Une diversité des prestations servies dans les collectivités d'outre-mer (COM) .	61
(1) Focus sur les collectivités du Pacifique autonomes.....	61
(2) Le cas particulier de Saint-Pierre-et-Miquelon	73
2. <i>Un manque de solutions d'accueil des jeunes enfants et parfois des élèves</i>	74
a) Une offre d'accueil des jeunes enfants très limitée.....	74
b) Un accès à la scolarité et à la restauration scolaire insatisfaisant voire défaillant à Mayotte et en Guyane.....	77
(1) Un faible taux de scolarisation conjugué à un manque d'établissements scolaires et d'enseignants.....	77
(2) Des solutions peu satisfaisantes pour pallier ces difficultés d'accès à la scolarité	78
c) Des difficultés dans la prise en charge des enfants en situation de handicap	81
3. <i>Des actions de soutien à la parentalité inégalement déployées, peu coordonnées et manquant de moyens</i>	82
a) Les cinq dispositifs principaux de soutien à la parentalité au plan national, déclinés dans les outre-mer.....	82
b) Des acteurs nombreux mais peu coordonnés dans les outre-mer	83
(1) Des acteurs nombreux avec les CAF comme « chef de file ».....	83
(2) Des acteurs peu coordonnés	85
c) Une action des CAF largement saluée mais exigeant des moyens financiers et humains supplémentaires	85
d) Un engagement des collectivités territoriales à géométrie variable	87
(1) Une compétence « famille » des départements inégalement mise en œuvre	87
(2) Des collectivités locales n'ayant pas les moyens de (co)financer des actions de soutien à la parentalité.....	87
e) Des initiatives originales développées par des acteurs de terrain qui manquent de moyens, de formation et d'ingénierie administrative et sociale.....	88
II. DES POLITIQUES DE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ À DÉVELOPPER ET À DIFFÉRENCIER	90
A. APPORTER AUX FAMILLES DES PRESTATIONS ET SERVICES À LA HAUTEUR DE LEURS BESOINS	90
1. <i>Mieux connaître les familles et leurs besoins</i>	90
a) Récolter et exploiter davantage de données sur les outre-mer	90
b) Soutenir la mise en place d'observatoires de la parentalité.....	91
c) Adopter une approche transversale et non stigmatisante.....	94
2. <i>Lutter contre la précarité et renforcer les prestations servies</i>	95
a) Étudier les effets d'un éventuel alignement des prestations sur l'Hexagone.....	95
b) Améliorer l'accès aux droits et promouvoir le « aller-vers ».....	97
c) Conjuguer soutien à la parentalité et lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme	100

3. <i>Accompagner les parents dans l'accès à la formation et à l'emploi</i>	102
a) Renforcer les dispositifs d'accompagnement à la formation et à l'insertion professionnelle.....	102
b) Consolider le service militaire adapté en outre-mer.....	104
4. <i>Garantir la scolarisation et un meilleur accueil des enfants sur tout le territoire</i>	106
a) Garantir l'accès à la scolarité de tous les enfants.....	106
b) Concrétiser le service public de la petite enfance dans les outre-mer.....	109
c) Développer l'accueil de loisirs périscolaires et extrascolaires.....	110
d) Améliorer l'accueil des enfants en situation de handicap.....	113
5. <i>Envisager des aménagements de l'état civil</i>	114
a) Reconnaître l'île d'origine comme lieu de naissance, un enjeu d'identité locale.....	114
b) Sécuriser juridiquement les adoptions coutumières.....	115
B. LE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ OUTRE-MER : UNE POLITIQUE PUBLIQUE QUI NE DEMANDE QU'À GRANDIR	117
1. <i>Accompagner les parents le plus tôt possible, dans tous les moments de leur vie de parent, y compris les plus difficiles</i>	117
a) Déployer pleinement le programme des « 1 000 premiers jours » dans les outre-mer, en adaptant les outils.....	117
b) Un accompagnement médical à parfaire.....	120
c) Densifier le maillage des solutions d'accueil conjoint des parents et des enfants.....	121
d) Ne pas se priver des mesures contraignantes d'aide éducative et de rappel des responsabilités parentales.....	123
2. <i>Renforcer les acteurs locaux de proximité</i>	126
a) Faciliter le financement par les CAF.....	127
b) Stabiliser les financements sur un horizon de moyen-long terme.....	127
c) Former les personnels et les associations et leur fournir de l'ingénierie sociale et administrative.....	128
d) Encourager le déploiement des fédérations et associations nationales.....	129
e) Des crédits d'action sociale à renforcer à l'occasion des discussions sur la prochaine COG 2023-2027 entre l'État et la Cnaf.....	132
3. <i>Pour une politique de parentalité cohérente et lisible</i>	133
a) Mieux affirmer les CAF comme pilote de la politique de parentalité.....	133
b) Un guichet unique pour les acteurs associatifs.....	138
c) Un guichet unique pour les parents et les familles.....	139

L'ESSENTIEL

La délégation sénatoriale aux outre-mer et la délégation aux droits des femmes ont décidé de croiser leurs regards et expertises afin d'apporter une meilleure connaissance des familles des outre-mer et de leurs besoins et de mieux accompagner les parents. Dans un contexte où les codes de la parentalité ne cessent d'être bousculés, il est primordial de s'interroger sur les politiques publiques aujourd'hui déployées en faveur du soutien à la parentalité. Le défi est de les dimensionner et les adapter à la hauteur des besoins et des spécificités des outre-mer, dans une approche transversale et non stigmatisante.

Après plus de cinq mois de travaux conjoints, près de 120 personnes auditionnées et un déplacement en Guadeloupe, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, les rapporteurs formulent vingt recommandations afin que le soutien à la parentalité outre-mer ne soit pas le parent pauvre des politiques familiales. Ces recommandations s'articulent autour de quatre axes : mieux sensibiliser aux enjeux et responsabilités de la parentalité ; aider et accompagner les familles précaires et vulnérables ; renforcer les services de proximité pour tous ; soutenir les acteurs associatifs et mieux coordonner les actions.

I. DES FAMILLES SOUS TENSION

Les modèles familiaux traditionnels – fondés sur la « matrifocalité » et une forte solidarité intergénérationnelle – et les normes éducationnelles sont en pleine mutation dans les outre-mer sous l'effet de la diffusion du mode de vie occidental contemporain, de la transition démographique et des migrations internes comme externes.

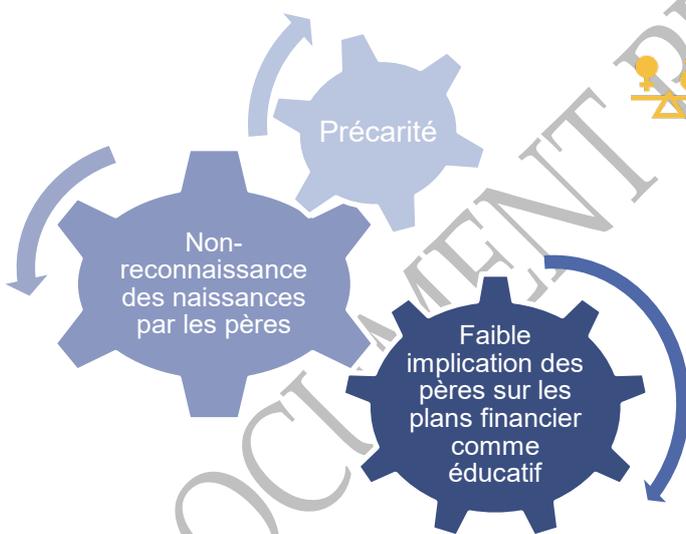
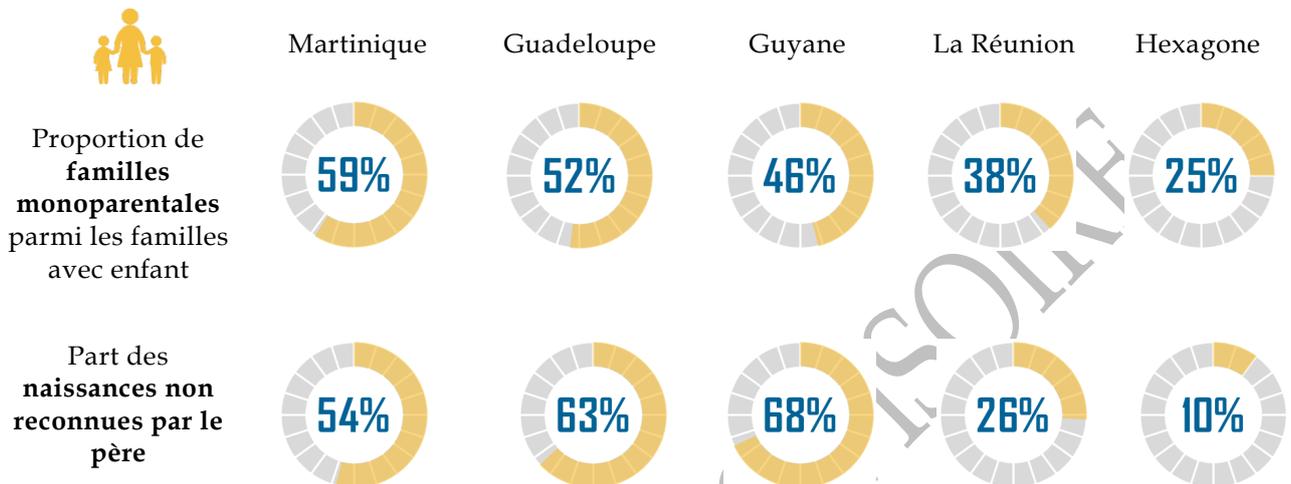


Pour répondre au mieux aux besoins des familles et accompagner les parents dans leur rôle, il est essentiel de comprendre les déterminants socio-économiques et les dynamiques familiales spécifiques à chaque territoire.

Recommandation : Généraliser les Observatoires de la parentalité, en s'inspirant de l'expérience réunionnaise, pour récolter, exploiter et diffuser données et connaissances.

A. UNE PRÉDOMINANCE DE MÈRES SEULES, DÈS LA NAISSANCE DE L'ENFANT

Les territoires ultramarins se distinguent par une forte prévalence de monoparentalité, dont les modalités sont distinctes de l'Hexagone : la monoparentalité ne fait généralement pas suite à une séparation mais commence dès la naissance et se poursuit pendant la majorité de l'enfance.



La reconnaissance des enfants par leur père, un enjeu d'égalité femmes-hommes.

Recommandation :

Reconsidérer la place du père dans les politiques familiales en luttant contre les idées reçues relatives aux effets sur le bénéfice des prestations familiales d'une reconnaissance légale par le père et en associant davantage les pères aux dispositifs de soutien à la parentalité.

Des grossesses précoces et/ou non désirées → un enjeu d'éducation et de prévention

Un taux élevé d'IVG

qui s'explique souvent non par un échec de la contraception mais par un refus de la pilule.

10 % de maternités précoces (<20 ans) en Guyane et à Mayotte

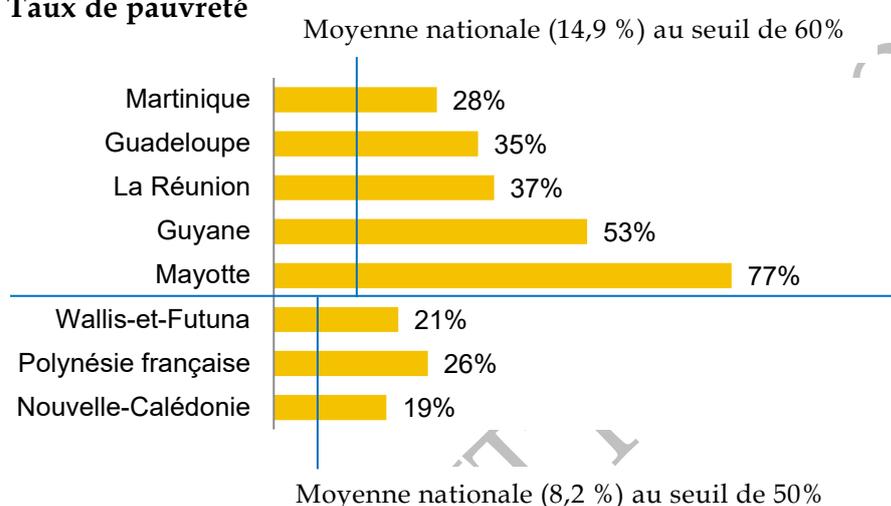
La maternité apparaît comme un moyen d'acquiescer un « statut ».

Recommandations :

- Dispenser dans tous les collèges et lycées des outre-mer les séances obligatoires d'éducation à la vie affective et sexuelle et développer la prévention des grossesses précoces ;
- Conforter les dispositifs permettant aux jeunes mères de concilier leur vie familiale et le Service militaire adapté (SMA).

B. UNE PRÉCARITÉ ET DES VULNÉRABILITÉS QUI COMPLEXIFIENT L'EXERCICE DES FONCTIONS PARENTALES

Taux de pauvreté



Taux d'illettrisme



dans les DROM par rapport à l'Hexagone



à Mayotte

En outre, le français n'est pas la langue maternelle d'une part significative de la population (90 % des Mahorais, 70 % des Guyanais). De nombreux habitants ne le parlent pas au quotidien.

Recommandations :

- Décliner l'information sur les politiques familiales et parentales sur des supports adaptés à la diversité des populations concernées ;
- Développer les projets combinant lutte contre l'illectronisme et soutien à la parentalité.

II. RENFORCER ET ADAPTER LE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ



A. APPORTER DES PRESTATIONS ET SERVICES À LA HAUTEUR DES BESOINS

1. Lutter contre la précarité économique et les vulnérabilités sociales

Dans les quatre DROM historiques, le **mouvement de convergence des prestations** est presque achevé. Deux grandes différences subsistent : le versement des allocations familiales dès le 1^{er} enfant et les conditions d'octroi du complément familial. En revanche, à Mayotte, les conditions d'ouverture des droits et les plafonds demeurent différents.



des habitants des DROM perçoivent au moins une prestation sociale ou familiale (47 % dans l'Hexagone)



de prestations légales versées par les CAF des DROM en 2022, sur un total de 100 Md€



Cependant, de nombreuses familles n'ont pas connaissance des prestations et des dispositifs d'aide dont elles pourraient bénéficier, ou ne prétendent pas à leur bénéfice.

Recommandations :

- Réaliser une étude comparative des incidences budgétaires et socio-économiques pour les familles des différents systèmes de prestations sociales entre l'Hexagone et les territoires ultramarins.

- Afin d'améliorer l'accès aux droits et l'« aller-vers », consolider la présence des CAF au plus près des familles et développer des guichets uniques.

2. Garantir la scolarisation et un meilleur accueil des enfants sur tout le territoire, un enjeu d'égalité des chances pour les enfants et d'insertion professionnelle pour les parents

Taux de couverture des enfants de moins de trois ans par un mode de garde formel



	Taux de couverture global	... dont assistante maternelle	... dont mode d'accueil collectif
Hexagone	59 %	55 %	41 %
Martinique	55 %	19 %	58 %
Guadeloupe	44 %	31 %	45 %
La Réunion	32 %	23 %	61 %
Guyane	9 %	22 %	69 %



Proportion d'enfants de trois ans non-scolarisés

Enfants en âge d'aller à l'école primaire n'ayant pas accès à l'école

Guyane



Mayotte



Un manque d'établissements scolaires et d'enseignants mais aussi des lacunes dans les transports et la restauration scolaires

Recommandations :

- Faire du futur service public de la petite enfance une opportunité pour rattraper le retard des outre-mer en matière de mode de garde ;
- Renforcer l'accueil collectif des enfants en dehors du temps scolaire.

B. SOUTIEN À LA PARENTALITÉ : UNE POLITIQUE À FAIRE GRANDIR



1. Accompagner les parents le plus tôt possible, dans tous les moments de leur vie de parent, y compris les plus difficiles

Les cinq dispositifs principaux de soutien à la parentalité (réseaux d'écoute et d'appui aux parents ; lieux d'accueil enfants-parents ; contrats locaux d'accompagnement à la scolarité ; médiation familiale ; espaces rencontres) et le programme des « 1 000 premiers jours » sont inégalement déployés dans les outre-mer.

Recommandations :

- Accélérer, en l'adaptant, le déploiement du programme des « 1 000 premiers jours » ;
- Lorsque le domicile est éloigné du centre médical adapté, proposer des solutions d'hébergement temporaire pour les femmes enceintes ou bénéficiant d'une assistance médicale à la procréation et les parents de grands prématurés ;
- Densifier les lieux d'accueil enfants-parents et les écoles des parents, en particulier en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin où des plans urgents de rattrapage sont nécessaires ;
- Développer les mesures judiciaires d'aide éducative et d'aide à la gestion du budget familial.

2. Renforcer les acteurs locaux de proximité et mieux coordonner les actions

CAF : leur action de chef de file sur les territoires est largement saluée.

Collectivités territoriales : leur engagement - et en particulier la mise en œuvre des compétences « famille », PMI (protection maternelle et infantile) et ASE (aide sociale à l'enfance) - apparaît à géométrie variable. Beaucoup de collectivités ultramarines en difficultés financières n'ont pas les moyens de cofinancer des projets en appui des CAF.

Associations : de nombreuses initiatives originales sont développées (bus de la parentalité, maisons des familles, groupes de parole, services de médiation, éducation populaire, vacances familiales ou encore écoles des parents), mais elles manquent de moyens financiers, de travailleurs sociaux, de formation et d'ingénierie administrative et sociale pour inscrire leur action dans la durée.

Recommandations :

- Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion État-Cnaf 2023-2027, inscrire un volet « soutien à la parentalité outre-mer », qui autoriserait notamment les CAF à financer des projets à 100 % et augmenterait les crédits disponibles pour développer les services aux familles ;

- Pour les associations : accroître la part de financements pluriannuels et les inciter à s'appuyer sur les fédérations nationales pour monter en compétences (formation, ingénierie administrative...);

- Simplifier et renforcer la gouvernance de la politique de soutien à la parentalité.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

MIEUX SENSIBILISER AUX ENJEUX ET RESPONSABILITÉS DE LA PARENTALITÉ

- Généraliser sur chaque territoire les **observatoires de la parentalité** en s'inspirant de l'expérience réunionnaise (recommandation n° 1).
- Reconsidérer la **place du père** dans les politiques familiales en luttant contre les idées reçues relatives aux effets sur le bénéfice des prestations familiales d'une reconnaissance légale par le père et en associant davantage les pères aux dispositifs de soutien à la parentalité (recommandation n° 14).
- Dispenser dans tous les collèges et lycées des outre-mer les séances obligatoires d'**éducation à la vie affective et sexuelle et développer la prévention des grossesses précoces** (recommandation n° 7).
- Développer les mesures judiciaires d'**aide éducative et d'aide à la gestion du budget familial** (recommandation n° 16).
- En matière de **droit civil** :
 - ouvrir le droit pour les parents d'opter pour **l'île d'origine** comme lieu de naissance de leur enfant ;
 - pour la Polynésie française, définir un cadre légal pour les adoptions coutumières des **enfants fa'a'amu** (recommandation n° 10).

AIDER ET ACCOMPAGNER LES FAMILLES PRÉCAIRES ET VULNÉRABLES

- Réaliser une étude comparative de l'incidence socio-économique et budgétaire des **différents systèmes de prestations familiales** entre l'Hexagone et chacun des territoires ultramarins (recommandation n° 2).
- Décliner l'information sur les politiques familiales et parentales au moyen de **supports de communication adaptés à la diversité des populations concernées**, afin de toucher celles les plus éloignées des dispositifs de soutien à la parentalité (recommandation n° 3).
- Conforter les dispositifs permettant aux jeunes mères de **concilier leur vie familiale et le Service militaire adapté (SMA)** (recommandation n° 6).
- Développer les projets combinant à la fois la **lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme** et le soutien à la parentalité (recommandation n° 5).

- Lorsque le domicile est éloigné du centre médical adapté, proposer des solutions d'**hébergement temporaire pour les femmes enceintes** ou bénéficiant d'une assistance médicale à la procréation et les parents de grands prématurés, et à défaut assurer une couverture complète des frais d'hébergement et de transport (recommandation n° 12).
- Dans le champ de la parentalité et de l'enfance, **s'assurer que chaque acteur assume ses compétences obligatoires** avant de s'investir dans des compétences facultatives (recommandation n° 13).

RENFORCER LES SERVICES DE PROXIMITÉ POUR TOUS

- **Consolider la présence des CAF**, notamment au travers du réseau des Maisons France Services et dans les maternités pour faciliter l'ouverture des droits et développer des guichets uniques, sur le modèle des « maisons des 1 000 premiers jours », point d'entrée aisément identifiable pour tous les parents et les familles (recommandation n° 4).
- Faire du futur **service public de la petite enfance (SPPE)** une opportunité pour rattraper le retard des outre-mer en matière de mode de garde (recommandation n° 8).
- Renforcer l'**accueil collectif des enfants** en dehors du temps scolaire (recommandation n° 9).
- Accélérer en l'adaptant le **programme des « 1 000 premiers jours »** (recommandation n° 11).
- Densifier les réseaux locaux de **lieux d'accueil enfants-parents** et les **écoles des parents**, en particulier en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin où des plans urgents de rattrapage sont nécessaires (recommandation n° 15).

SOUTENIR LES ACTEURS ASSOCIATIFS ET MIEUX COORDONNER LES ACTIONS

- Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) **entre l'État et la Cnaf** en cours de discussion pour la période 2023-2027, inscrire un **volet « soutien à la parentalité outre-mer »**, qui autoriserait notamment les CAF à financer des projets à 100 % et augmenterait les crédits disponibles pour développer les services aux familles (recommandation n° 17).

- Pour les **associations**, accroître la part des **financements pluriannuels** et structurels encadrés par des conventions d'objectifs et de moyens (recommandation n° 18).
- Inciter les associations locales, le cas échéant par des appels à projet dédiés, à s'appuyer si nécessaire sur les **fédérations nationales** pour monter en compétences (formation, ingénierie administrative...) (recommandation n° 19).
- **Simplifier et renforcer la gouvernance de la politique de soutien à la parentalité :**
 - en identifiant clairement les CAF comme chef de file de cette politique, y compris pour centraliser les demandes de co-financement des associations ;
 - en augmentant les moyens dédiés à la coordination et à l'animation des schémas départementaux de services aux familles, cette mission pouvant être déléguée par les CAF à des partenaires locaux, notamment des associations bénéficiant de l'appui d'une fédération nationale ;
 - en allégeant la composition des comités départementaux de services aux familles (recommandation n° 20).

AVANT-PROPOS

Trois ans après leur étude conjointe sur les violences faites aux femmes dans les outre-mer, **la délégation sénatoriale aux outre-mer (DSOM) et la délégation aux droits des femmes (DDF) ont décidé de croiser à nouveau leurs regards et expertises en menant des travaux sur la parentalité dans les outre-mer.**

Quatre rapporteurs ont mené cette mission : Stéphane Artano (RDSE - Saint-Pierre-et-Miquelon), président de la DSOM, Annick Billon (UC - Vendée), présidente de la DDF, Elsa Schalck (LR - Bas-Rhin), membre de la DDF, et Victoire Jasmin (SER - Guadeloupe), membre des deux délégations.

Pendant plus de cinq mois, ils ont **auditionné près de 120 personnes** : chercheurs, représentants des collectivités, responsables des CAF et caisses locales de sécurité sociale, acteurs associatifs, fédérations nationales... Ils se sont également **rendus en Guadeloupe, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.**

Leur objectif : d'une part, mieux appréhender, dans toute leur diversité, les spécificités des familles des outre-mer et de leurs besoins, d'autre part, prendre connaissance de la déclinaison, dans les territoires ultramarins, des politiques de soutien à la parentalité.

Développé depuis les années 1990, **le soutien à la parentalité est aujourd'hui l'un des quatre objectifs des politiques publiques de la famille**, aux côtés de l'encouragement à la natalité, la compensation des charges financières liées à la famille et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Cette action publique vise à **accompagner les parents dans l'exercice de leurs fonctions et compétences parentales, tout en leur reconnaissant le rôle de premiers éducateurs de l'enfant.**

Elle revêt deux dimensions qui peuvent se compléter. D'une part, accompagner les parents dans leur quotidien, à l'arrivée de l'enfant - objet du programme des « 1 000 premiers jours » - et à chacun des âges de la vie de l'enfant. D'autre part, prévenir les difficultés auxquelles les familles pourraient être confrontées, en particulier : décrochage scolaire, ruptures familiales, dérives sectaires ou radicales d'un membre de la famille, troubles de santé spécifiques à l'enfance et à l'adolescence, comportements à risques, parcours de délinquance, violences intrafamiliales.

Dans un contexte où les codes de la parentalité ne cessent d'être bousculés, il est aujourd'hui primordial de s'interroger sur les politiques publiques déployées en faveur du soutien à la parentalité. Le défi est de les dimensionner et de les adapter à la hauteur des besoins et des spécificités des outre-mer.

Les outre-mer se distinguent par une **forte prévalence de familles en situation de précarité économique et de vulnérabilités sociales qui rendent plus complexe l'exercice des fonctions parentales**. Le taux de pauvreté y est largement supérieur à la moyenne nationale : de 28 % en Martinique à 77 % à Mayotte, contre 15 % dans l'Hexagone. Les taux d'illettrisme et d'illectronisme sont également trois fois supérieurs dans les DROM et de nombreux parents ne parlent pas français au quotidien, rendant difficile l'accès aux droits ainsi que l'accompagnement des enfants dans leur scolarité.

Les politiques familiales jouent à ce titre un rôle essentiel d'amortisseur social. Près des deux tiers des habitants des DROM perçoivent au moins une prestation sociale ou familiale.

Les familles ultramarines se caractérisent également par une forte proportion de mères seules. Aux Antilles comme en Guyane, **la prédominance des familles monoparentales** (la moitié des familles) **et la proportion massive de naissances non reconnues par le père** (près de deux tiers) **interrogent sur la place des pères**.

Les familles ultramarines se caractérisent enfin par **une forte solidarité intrafamiliale et intergénérationnelle, correspondant au modèle des familles élargies**, qui joue un rôle crucial dans l'éducation des enfants, à un triple niveau : matériel, affectif et dans la transmission des valeurs et savoirs. Cette richesse n'est sans doute pas assez valorisée par l'action publique.

Les politiques de soutien à la parentalité sont inégalement déployées sur les territoires ultramarins et **pas toujours adaptées** à ces spécificités.

Si l'action des CAF et les initiatives développées localement (bus de la parentalité, maisons des familles, groupes de parole, services de médiation, éducation populaire, vacances familiales ou encore écoles des parents) doivent être saluées, un renforcement des acteurs locaux et de leur coordination apparaît nécessaire. Les associations locales manquent bien souvent de moyens financiers, de travailleurs sociaux, de formation et d'ingénierie administrative et sociale pour inscrire leur action dans la durée. Quant aux fédérations et associations nationales, elles sont actuellement peu implantées dans les territoires ultramarins.

Forts de ces constats, les rapporteurs formulent **vingt recommandations pour veiller à ce que le soutien à la parentalité outre-mer ne soit pas le parent pauvre des politiques familiales**.

Ces recommandations s'articulent autour de **quatre axes** :

- mieux sensibiliser aux enjeux et responsabilités de la parentalité ;
- aider et accompagner les familles précaires et vulnérables ;
- renforcer les services de proximité pour tous ;
- soutenir les acteurs associatifs et mieux coordonner les actions.

I. LA PARENTALITÉ, UNE PROBLÉMATIQUE PRÉOCCUPANTE DANS LES OUTRE-MER

Les familles des outre-mer sont naturellement multiples. Si certaines caractéristiques – en particulier la place centrale des femmes et le rôle de la famille élargie – sont communes à la plupart des territoires, et distinguent ces familles de celles de l’Hexagone, **les modèles parentaux et familiaux sont néanmoins variés entre territoires et au sein de chacun d’eux. Les modèles traditionnels sont en outre en pleine mutation**, sous l’effet de la diffusion du mode de vie occidental contemporain et des migrations internes comme externes.

Dans ce contexte, **l’exercice de la parentalité s’avère complexe pour de nombreux parents**, confrontés à des modèles différents et parfois à des injonctions contradictoires entre le référentiel qui leur a été transmis et les normes fixées par les institutions. Assumer leurs fonctions parentales peut être d’autant plus complexe dans des situations de vulnérabilité sociale et de précarité économique.

Force est de constater que **les politiques publiques ne sont pas toujours adaptées pour faire face à ces enjeux et répondre aux besoins spécifiques des familles des outre-mer**. Les politiques familiales, et tout particulièrement celles du soutien à la parentalité, sont inégalement déployées sur les différents territoires.

A. DES FAMILLES SOUS TENSION

Les rapporteurs sont convaincus de la nécessité de comprendre les déterminants socio-économiques spécifiques aux familles ultramarines afin de les accompagner au mieux et de soutenir la parentalité, dans les questions d’éducation et de soins aux enfants mais aussi au-delà, sans se caler systématiquement sur un modèle hexagonal, dans une nécessaire logique de différenciation.

Les enquêtes *Migrations, Famille et Vieillesse* (MFV), réalisées en 2009-2010¹ puis 2020-2021² dans les quatre DROM historiques et en 2015-2016 à Mayotte³, ainsi que le rapport du Haut Conseil à la famille sur « la situation des familles, des enfants et des personnes âgées vulnérables dans les départements et régions d’outre-mer (DROM) : réalités sociales et politiques menées »⁴, présentés aux délégations, permettent de dresser un état des lieux de la situation démographique et sociale dans les DROM.

Les statistiques sont en revanche plus parcellaires s’agissant des collectivités d’outre-mer. Des auditions menées par les délégations ont toutefois permis de recueillir des données et témoignages précieux.

¹ MFV 1 <https://mfv2.site.ined.fr/fr/les-resultats/mfv-1/>

² MFV 2 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6676517?sommaire=6676232#consulter-sommaire>

³ <https://mfv2.site.ined.fr/fr/les-resultats/mfv-mayotte/>

⁴ https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/rapport_situation_des_familles_dans_les_drom_2022.pdf

Les familles des outre-mer apparaissent aujourd'hui soumises à une double tension. D'une part, les structures familiales dominantes, originellement fondées sur une matrifocalité et une solidarité intergénérationnelle qui les distinguent des familles de l'Hexagone, évoluent. La confrontation à des modèles et normes plus variés oblige les parents à redéfinir leur rôle et les modalités d'exercice de leurs responsabilités parentales. D'autre part, de nombreuses familles - et en premier lieu les familles monoparentales, nombreuses dans les outre-mer - sont dans des situations difficiles, de vulnérabilité et de précarité, qui rendent encore plus complexe l'exercice de cette parentalité.

1. Des structures familiales dominantes souvent différentes de celles de l'Hexagone

a) La matrifocalité ou la place centrale des femmes au sein des familles

Dans de nombreuses sociétés ultramarines, les femmes et la branche maternelle occupent traditionnellement une place centrale au sein des familles. **Les mères, souvent accompagnées des grand-mères, y remplissent la plus grande part des fonctions parentales, à la fois sur le plan financier et matériel et sur le plan éducatif.**

Différentes configurations doivent être distinguées :

Matriarcat

- Système familial ou social dans lequel le pouvoir est exercé de façon prépondérante par des femmes.
- Les communautés véritablement matriarcales sont rares.

Matrilinéarité

- Mode de filiation fondé sur la descendance en ligne maternelle.
- Système traditionnel en Guyane, à Mayotte et à La Réunion.

Matrilocalité

- Mode de résidence qui consiste pour une famille à s'installer chez les parents de l'épouse et pour les enfants à habiter dans la ligne maternelle.
- Bien souvent le père ne s'installe pas avec la famille et ne rend que des visites ponctuelles. Il intervient ainsi peu dans l'éducation des enfants au quotidien.
- Ce sont les femmes qui détiennent les propriétés.
- Système traditionnel en Guyane et à Mayotte.

Matrifocalité

- Système d'organisation familiale centré sur la mère "potomitan" (poteau du milieu) et la famille maternelle.
- Système typique des Antilles.

Dans ces différentes configurations, les mères élèvent seules leurs enfants. Les pères interviennent traditionnellement peu dans l'éducation des enfants au quotidien. Ils n'habitent parfois pas le domicile familial, ce qui est également à mettre en relation avec la fréquence du multi-partenariat masculin aux Antilles et en Guyane.

Ce schéma se reproduit fréquemment de génération en génération. La place centrale des mères apparaît ainsi comme la caractéristique la plus marquante de la vie familiale dans les DROM, pour reprendre les mots des chercheurs de l'Ined Claude-Valentin Marie et Didier Breton¹.

Les travaux des sociologues Nadine Lefaucheur en Martinique et Stéphanie Mulot en Guadeloupe, toutes deux auditionnées par les rapporteurs, interrogent le modèle matrifocal antillais ainsi que le mythe de la femme *potomitan*. L'hypothèse souvent avancée pour expliquer la matrifocalité est que « *l'esclavage et son code noir auraient formaté des familles dans lesquelles le père aurait été rendu accessoire, voire périphérique, du fait du rapport de domination et de propriété exercé par les maîtres sur les esclaves et leur progéniture [...]. Cette histoire a contribué à construire l'image d'hommes valorisés essentiellement pour leur puissance sexuelle et physique, mais écartés de toute autorité légale et donc castrés symboliquement, et de femmes virilisées dans leur robustesse et leur capacité de résistance, mais violentées moralement et physiquement* »². Ce mythe de la femme *potomitan* - longtemps icône de résistance face à différents types de domination - est aujourd'hui critiqué parmi les plus jeunes générations qui dénoncent l'inégalité sexuelle de la répartition des charges domestiques et professionnelles qui y est associée. Il demeure toutefois important pour comprendre le rôle central des mères, qui demeure prépondérant dans les familles afro-descendantes, surtout les plus défavorisées.

Cependant, si la mère joue traditionnellement un rôle premier dans l'éducation des enfants, avec de rares interventions du père, elle est soutenue à la fois par sa famille et par les institutions communautaires - en particulier les écoles coraniques à Mayotte.

b) Une solidarité intergénérationnelle donnant une place importante à la famille élargie

Dans la plupart des sociétés ultramarines, la parentalité est traditionnellement du ressort tant des parents que des grands-parents, voire des oncles et tantes et du reste de la famille élargie. **La solidarité intrafamiliale et intergénérationnelle joue un rôle crucial dans l'éducation**

¹ Claude-Valentin Marie, Breton Didier. Les « modèles familiaux » dans les Dom : entre bouleversements et permanence. Ce que nous apprend l'enquête Migrations, famille et vieillissement. In : *Politiques sociales et familiales*, n°119, 2015.

² Unaf, *L'évolution des familles guadeloupéennes de la matrifocalité vers la coparentalité : résistances, adaptations, créolisations*, 2023.

des enfants, à un triple niveau : matériel, affectif et dans la transmission des valeurs et savoirs.

La cohabitation intergénérationnelle, sous un même toit ou dans des habitats proches, est traditionnelle aussi bien aux Antilles qu'en Guyane ou dans les îles du Pacifique. Les enfants côtoient ainsi quotidiennement les membres de la famille élargie, qui interviennent dans leur éducation. En Polynésie française, 40 % de la population - un taux stable depuis le début des années 2000 - vit dans un ménage dit « complexe », avec plusieurs noyaux familiaux issus de différentes générations.

Les grands-parents occupent une place toute particulière dans l'éducation des enfants, accompagnant les parents dans leur rôle éducatif, voire se substituant à eux. Cette importance du rôle des grands-parents se retrouve à Saint-Pierre-et-Miquelon, territoire où la structure familiale est pourtant la plus proche de celle de l'Hexagone. Elle est surtout prépondérante aux Antilles, en Guyane et dans les îles du Pacifique. À Mayotte, le fils aîné est traditionnellement envoyé chez ses grands-parents pour bénéficier du même modèle éducatif que ses parents et jouer ensuite un véritable rôle de « grand frère » donnant l'exemple à ses frères et sœurs. Dans les îles du Pacifique, les grands-parents jouent un rôle particulier dans la transmission de la tradition, de la culture et du droit coutumier.

Au-delà des grands-parents, **d'autres membres de la famille** interviennent également dans l'éducation des enfants.

À Mayotte, traditionnellement, l'enfant est éduqué dans un espace large. Certaines particularités de dénomination des membres de la famille témoignent des liens étroits au sein de la famille élargie. Ainsi, le cousin a le même nom que le frère, la cousine que la sœur. Les oncles et tantes, ainsi que leurs conjoints, ont des titres particuliers. L'oncle maternel joue un rôle éducatif primordial et représente la mère de l'enfant lors de grandes occasions : circoncision des garçons, cérémonie à la puberté pour les filles, mariage, divorce, etc.

Ce rôle des cérémonies est également crucial dans les îles du Pacifique. Elles marquent la vie des familles, de la naissance au deuil, et réaffirment l'existence de liens particuliers entre les individus, les groupes, les familles et les clans.

Si la solidarité familiale se manifeste au quotidien, elle se révèle particulièrement précieuse lorsque des membres de la famille rencontrent des difficultés ou doivent se déplacer pour poursuivre des études ou chercher un emploi. En Polynésie française, les solidarités familiales sont ainsi activées lorsque des jeunes de la famille doivent étudier ou chercher un emploi autour de Tahiti.

La solidarité familiale est également un ressort activé par les services de protection de l'enfance dans les outre-mer. Ainsi, lorsqu'un enfant doit être extrait du domicile de ses parents, le recours au placement de l'enfant

chez des tiers de confiance, souvent des membres de la famille élargie, est bien plus fréquent que dans l'Hexagone. Cette solution a ainsi été vantée par les représentants de la Collectivité de Saint-Martin rencontrés par les rapporteurs. Plus globalement **le rôle des figures d'attachement autres que les parents est une richesse des familles des outre-mer** dont la prise en compte ne pourrait que bénéficier à la définition des politiques de soutien à la parentalité outre-mer.

Dans les îles du Pacifique, certains membres de la famille élargie peuvent en outre être amenés à prendre le relais sur les parents biologiques, par le biais des pratiques de confiage d'enfant ou d'adoption coutumière, qui peuvent également concerner des individus en dehors de la famille biologique élargie.

c) Des pratiques d'adoption coutumière fréquentes dans les îles du Pacifique

Comme dans de nombreuses sociétés océaniques, les pratiques d'adoption coutumière sont largement répandues dans les sociétés kanak et polynésienne. Elles consistent à **confier, de façon temporaire ou définitive, un enfant à une parenté proche ou à une parenté élargie par alliance**, et bénéficient d'une forte légitimité sociale.

Ces pratiques ont lieu par le biais du droit coutumier. Elles débouchent sur une parenté additive qui ne donne pas lieu à un secret adoptif et peut se rapprocher de l'adoption simple en droit civil français, bien qu'elle ne transite généralement pas par une reconnaissance en droit civil. Les contacts entre les deux familles et avec l'enfant sont maintenus.

En Nouvelle-Calédonie, deux pratiques sont répandues : soit l'enfant est confié temporairement - on parle de *fosterage* - et est élevé ailleurs jusque vers ses 12 ans, mais sans changement dans les généalogies, soit l'enfant est donné, avec changement d'identité et de lignage.

En Polynésie française, la pratique de transfert d'enfants est désignée sous le terme « *fa'a'amu* », construit à partir de « *fa'a* » qui signifie faire et de « *'amu* » qui signifie nourrir. Il s'agit de confier l'enfant à des parents nourriciers, généralement de façon définitive, mais parfois également de façon temporaire.

Six motifs principaux peuvent expliquer ces pratiques de confiage ou d'adoption d'enfant :

- donner un enfant à des parents qui ne peuvent en avoir ;
- confier un enfant à ses grands-parents ou à des aînés qui souhaitent le soutien d'un plus jeune membre de la famille ;
- rétablir l'équilibre des sexes dans une fratrie ;

- donner ou confier un enfant à une famille qui subviendra à ses besoins, alors que les parents biologiques n'en ont pas les moyens financiers ;

- permettre à un enfant de trouver une place et le protéger, notamment dans des situations de séparation ;

- renforcer des liens entre des parties, rappeler des alliances passées, régler une dette ou remercier pour un service rendu.

Les circulations d'enfants demeurent un phénomène important tant en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française.

Selon les travaux de l'anthropologue Isabelle Leblic, un quart des enfants kanak a fait l'objet d'un transfert d'enfant, dont la moitié au sein de la même famille.

Deux études conjointes de l'Ined et de l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), publiées en 2018¹ et 2022², confirment la permanence de la pratique du *fa'a'amu* en Polynésie française :

- 16 % des adultes âgés de 40 à 59 ans sont des enfants *fa'a'amu*, qui pour 90 % d'entre eux ont été confiés au sein de la famille, en majorité aux grands-parents ;

- plus de 11 % des femmes de plus de 35 ans ont confié leur enfant à une autre famille – un chiffre stable au fil des générations ;

- 29 % des femmes n'ayant eu aucun enfant biologique accueillent au moins un enfant *fa'a'amu* ;

- plus de 20 % des femmes de plus de 55 ans reçoivent à leur domicile des enfants *fa'a'amu*, en général leurs petits-enfants.

Ces études montrent en outre peu de différence dans les relations des personnes enquêtées à leurs enfants *fa'a'amu* et non-*fa'a'amu*, avec le même niveau de proximité affective et de solidarité économique.

2. Des familles aujourd'hui plus diverses

Les structures familiales ultramarines évoluent sous l'effet de la progression du mode de vie occidental contemporain, de la transition démographique et de migrations internes comme externes. En outre, les situations sont souvent très contrastées d'un territoire à l'autre et au sein même des territoires, en particulier entre les zones urbaines denses et les zones rurales, entre le littoral et l'intérieur des terres.

¹ Ined et ISPF, *Le fa'a'amura'a. Confier et recevoir un enfant en Polynésie française, 2018.*

² Ined et ISPF, *Étude sur la famille, son territoire et les relations familiales à distance en Polynésie française, mars 2022.*

a) Une transition démographique accélérée aux Antilles et dans les îles du Pacifique

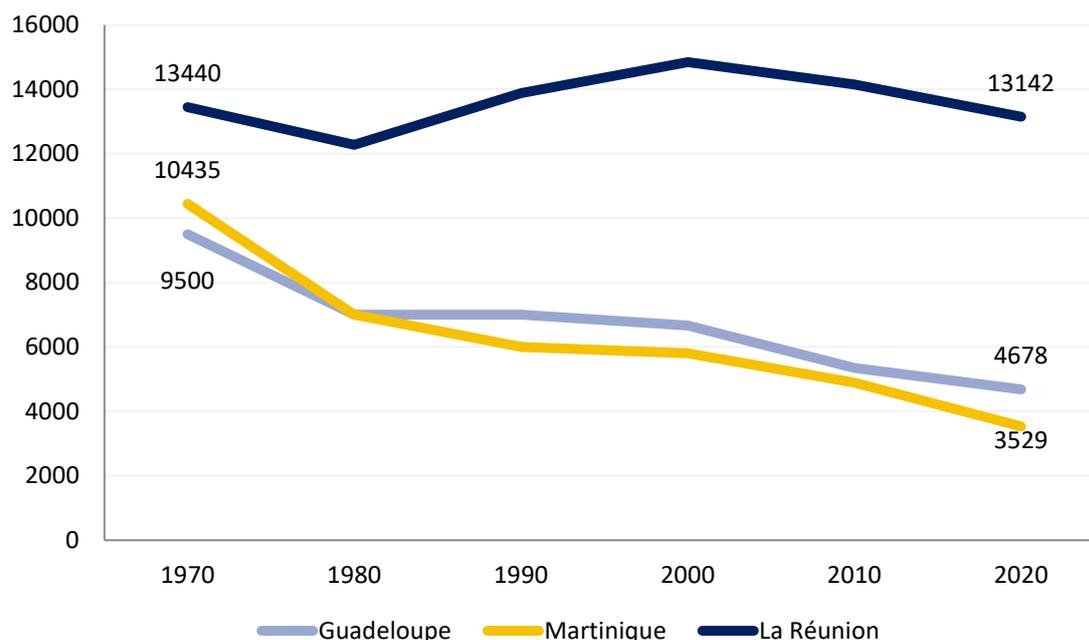
La natalité a fortement baissé aux Antilles, et ce en l'espace d'une génération, faisant perdre à la famille nombreuse son statut de modèle de référence. En Martinique comme en Guadeloupe, le nombre annuel de naissances est passé de plus de 10 000 dans les années 1960 à environ 4 000 aujourd'hui et, dans le même temps, le nombre moyen d'enfants par femme est passé de 6 à 1,8. Parmi les femmes nées dans ces deux territoires entre 1930 et 1939, plus de la moitié a eu au moins trois enfants, souvent six, tandis que leurs filles, nées entre 1960 et 1969 ont réduit leurs maternités de moitié.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette baisse de la natalité : transition économique, allongement de la durée des études, recul de l'âge de la première maternité, progression du salariat, baisse du désir d'enfants, recours à la contraception et à l'IVG...

La chute de la natalité couplée à un phénomène d'émigration vers l'Hexagone des jeunes générations d'âge actif conduit à une décroissance rapide et à un vieillissement des populations antillaises. Aux Antilles, il existe aujourd'hui un creux démographique entre 20 et 50 ans. Ce creux est genré : il reste davantage de femmes que d'hommes. En Martinique, entre 25 et 30 ans, on compte quatorze femmes pour dix hommes.

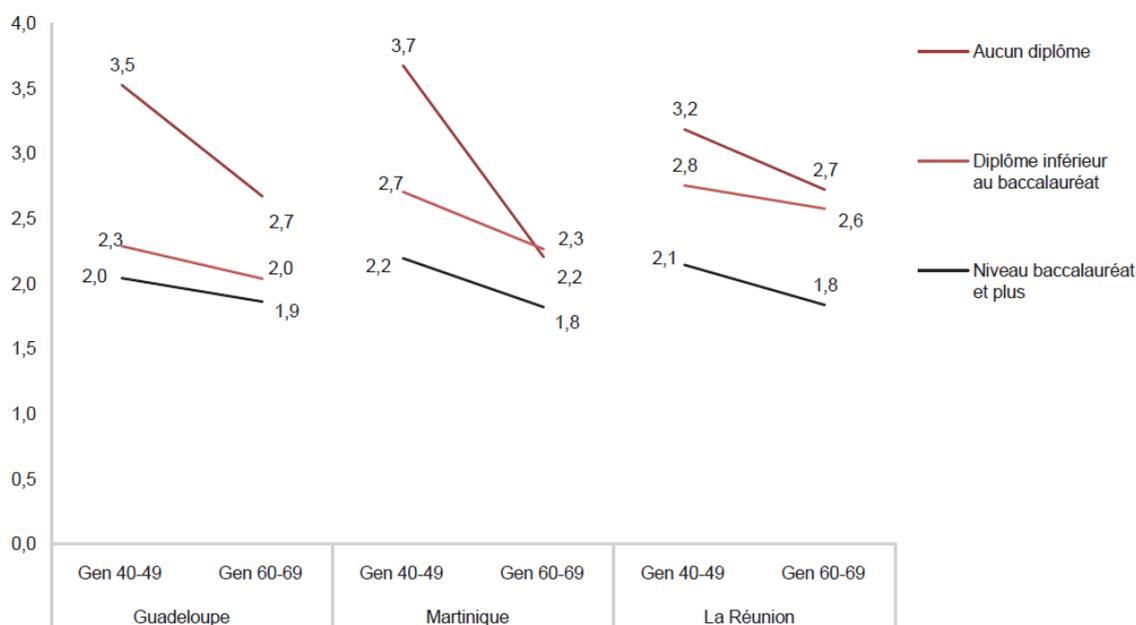
De même, les îles du Pacifique connaissent une transition démographique, particulièrement rapide s'agissant de Wallis-et-Futuna. Cette transition démographique existe également, mais de façon plus atténuée, à La Réunion.

Nombre annuel de naissances



Source : Insee

Nombre moyen d'enfants par femme selon le territoire et le niveau d'études



Source : Ined-Insee, Enquête Migrations, Famille et Vieillesse dite MFV 2 (2020-2021)

Mayotte et la Guyane sont dans une situation inverse avec une forte natalité et une immigration importante : la population croît et se recompose.

b) Des populations très jeunes et en augmentation en Guyane et à Mayotte

Mayotte et la Guyane sont les deux régions françaises où la croissance démographique est la plus forte : la population s'est accrue en moyenne de 3,8 % par an à Mayotte entre 2012 et 2017 et de 2,1 % par an en Guyane entre 2014 et 2020.

En **Guyane**, cette **croissance démographique** est quasi exclusivement **portée par le solde naturel**. Le taux de fécondité est élevé (3,5 enfants par femme contre 1,9 au niveau national) et **la moitié de la population a moins de 25 ans**.

La croissance démographique de Mayotte est quant à elle portée à la fois par une fécondité élevée et par une pression migratoire importante. 10 000 enfants naissent chaque année à Mayotte. La fécondité est près de deux fois plus élevée pour les femmes nées à l'étranger (6 enfants par femme en 2017) que pour celles nées à Mayotte (3,5). La moitié des familles de Mayotte compte au moins trois enfants mineurs. Par ailleurs, la population de Mayotte augmente en moyenne de 1 100 personnes par an, du fait des migrations. Il y a davantage d'arrivées que de départs chez les enfants de moins de 15 ans et les adultes de 25 à 34 ans (majoritairement des femmes). Au total, Mayotte est le plus jeune des départements français : **la moitié de la population a moins de 18 ans, les deux tiers moins de 26 ans.**

c) *Des migrations et un multiculturalisme qui diversifient les modèles familiaux et normes éducationnelles*

Les flux aller-et-retour entre les outre-mer et l'Hexagone sont nombreux, à la fois du fait d'habitants de l'Hexagone qui viennent y vivre, temporairement ou non, et d'habitants des territoires qui partent étudier et travailler hors de leur territoire de naissance puis y reviennent.

Ainsi en Guadeloupe et en Martinique, selon la dernière enquête MFV, les natifs sédentaires n'ayant jamais quitté leur île ne représentent que 12 % de la population et un tiers des natifs a fait l'expérience d'au moins un séjour de plus de six mois hors de l'île, à 80 % dans l'Hexagone. Par ailleurs, 11 à 12% des habitants de Guadeloupe et de la Martinique sont nés dans l'Hexagone.

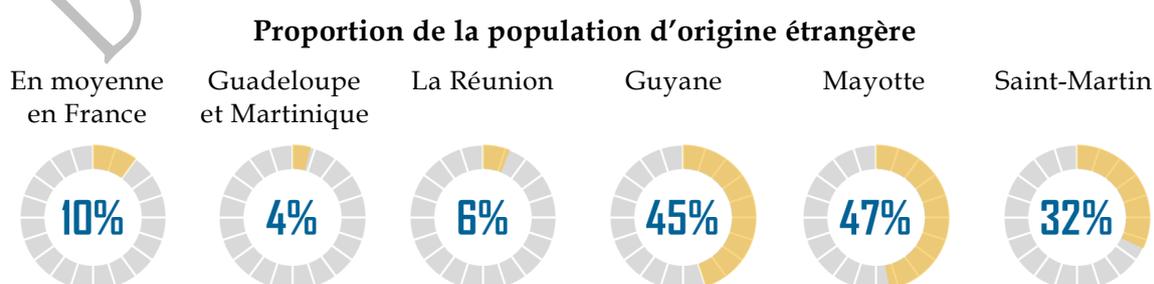
À Saint-Martin, en 2012, seuls 31 % des habitants sont natifs de Saint-Martin, 18 % sont nés dans un DOM (ou COM), 16 % en France hexagonale et 3 % sont nés Français à l'étranger.

Quant à Saint-Pierre-et-Miquelon, plus de la moitié des habitants est originaire de l'Hexagone.

Conjugués à la mondialisation des pratiques culturelles et à l'influence des institutions publiques françaises, ces flux conduisent à une diffusion du mode de vie occidental contemporain et du modèle familial nucléaire.

Les parents peuvent se retrouver tiraillés entre des modèles et normes différents. Ambouharia Abdou, administratrice de l'Union départementale des associations familiales (Udaf) de Mayotte, a témoigné de ce phénomène lors de son audition : « à Mayotte les parents jonglent entre le système éducatif traditionnel basé sur les coutumes religieuses et locales et le système métropolitain basé sur la laïcité. »

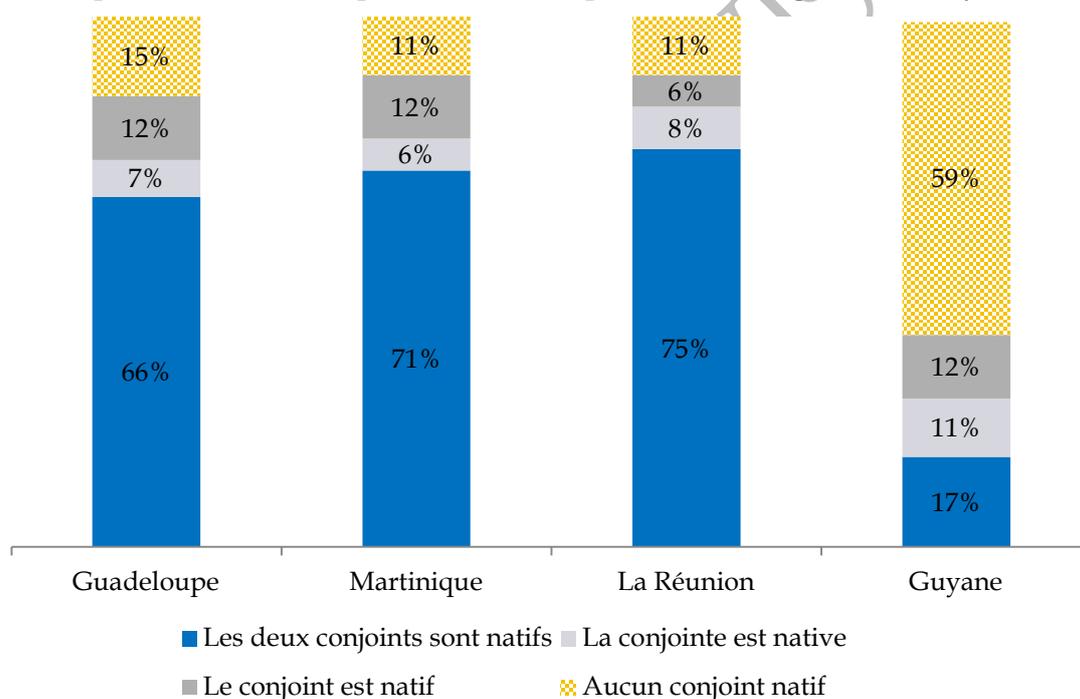
L'immigration de populations étrangères et le métissage développent également un multiculturalisme qui diversifie les modèles familiaux et soulève de nouveaux défis dans les choix de modèles éducatifs. La proportion de parents d'origine étrangère est particulièrement élevée en Guyane et à Mayotte, mais aussi à Saint-Martin.



Si les immigrés représentent une faible proportion de la population en Guadeloupe et en Martinique et viennent essentiellement d’Haïti et de la Dominique, Saint-Martin se distingue par sa population cosmopolite, dont un tiers est immigré, en provenance de tout l’espace caribéen. Près d’une centaine de nationalités serait représentée sur l’île selon Jeanine Arnell, directrice de l’Observatoire territorial de la protection de l’enfance et référente « violences intrafamiliales » de la Collectivité de Saint-Martin, qui a mis en exergue les différences afférentes dans les normes éducationnelles et pratiques de soin, en s’appuyant notamment sur les travaux du sociologue Gilles Séraphin.

En Guyane, la très forte mixité des unions contribue à la forte recomposition de la population et à de nouvelles configurations familiales. Ainsi, les unions entre deux natifs du territoire sont extrêmement minoritaires (17 %).

Répartition de la composition des couples selon l’origine des conjoints



Source : MFV

Comme précédemment évoqué, Mayotte fait face à des flux migratoires particulièrement importants, en provenance des Comores à 95 %. Les femmes de 15 à 34 ans représentent plus du tiers des immigrés à Mayotte. Elles sont souvent enceintes ou élèvent des enfants en bas âge.

Les naissances avec au moins un parent étranger – le plus souvent la mère d'origine comorienne – augmentent nettement. Les mères comoriennes représentent la grande majorité des 10 000 naissances enregistrées à Mayotte. Aujourd'hui un couple sur deux est mixte, avec l'un des conjoints qui n'est pas né sur le territoire mahorais.

En Polynésie française, si la question de l'appartenance ethnique ne figure plus au questionnaire du recensement depuis la fin des années 1990, les derniers chiffres disponibles faisaient état d'une population composée, sur le plan ethnique, à 78 % de Polynésiens (mā'ohi), à 12 % de Chinois (tinito) et à 10 % d'Européens (popa'a).

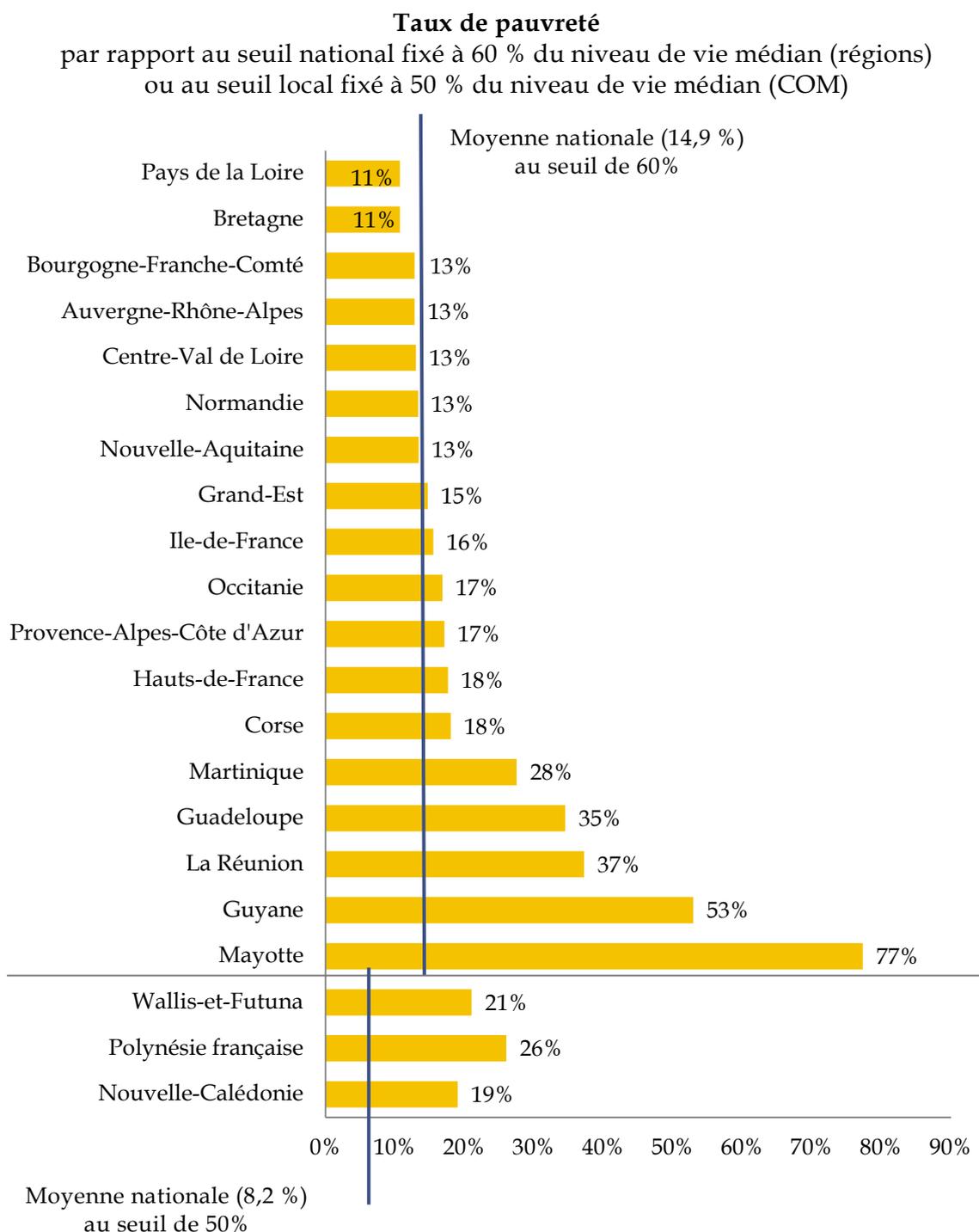
Par ailleurs, sous l'effet des migrations et de l'accès à des logements individuels, **les familles sont plus éclatées que par le passé et les parents - les mères en particulier - ne bénéficient plus des soutiens familiaux traditionnels**. Si des individus manifestent leur souhait de bénéficier d'une plus grande autonomie, ils se retrouvent également plus isolés qu'auparavant.

3. De nombreuses familles dans des situations difficiles

a) Une précarité et des vulnérabilités qui complexifient l'exercice des fonctions parentales

(1) Des conditions de vie difficiles et une forte dépendance aux prestations sociales

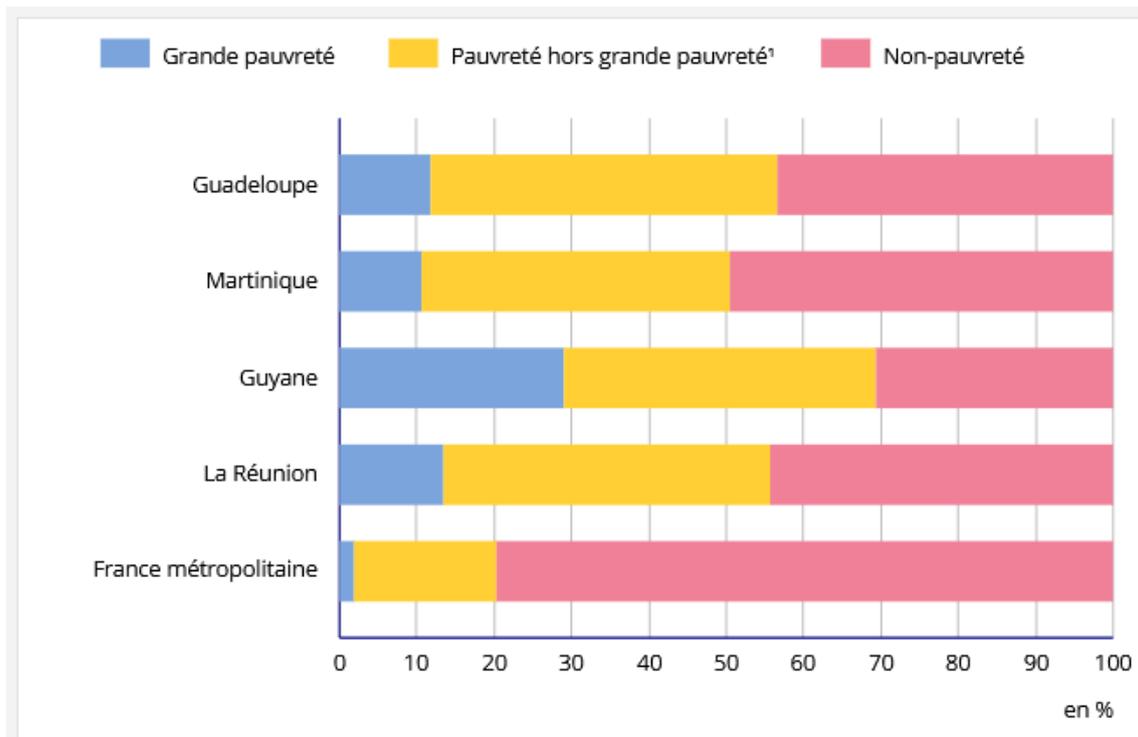
Le niveau de vie des habitants des outre-mer est globalement inférieur à celui de la population hexagonale, le taux de chômage plus élevé, les inégalités de niveaux de vie plus prononcées, en particulier entre littoral et intérieur des terres ou des îles, et la pauvreté monétaire, matérielle et sociale plus répandue. À cela s'ajoutent des prix majoritairement plus élevés que dans l'Hexagone et un octroi de mer, s'appliquant notamment sur les produits de première nécessité des enfants en bas âge, qui pèsent encore davantage sur le budget des familles.



Sources (chiffres 2019) :
- pour les DROM : Insee, Fichier localisé social et fiscal (Filosophi), enquête Budget de famille 2017 ;
- pour les COM : ISEE, ISPF, STSEE.

La grande pauvreté, caractérisée par un niveau de vie inférieur à 50 % du niveau de vie médian et par des privations matérielles et sociales sévères, est également bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DROM selon une étude de l'Insee publiée en 2022¹.

Répartition de la population selon les situations de pauvreté



1. Pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian et/ou au moins 5 privations matérielles et sociales sur 13, hors grande pauvreté.

Lecture : en 2018, en Martinique, 10,5 % des personnes sont en situation de grande pauvreté, 39,9 % sont dans une situation de pauvreté autre que la grande pauvreté et 49,6 % ne sont ni pauvres monétairement, ni en situation de pauvreté matérielle et sociale.

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire.

Source : Insee, enquête Statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV) 2018.

Les statistiques sont plus complexes à obtenir pour les plus petites collectivités de l'Atlantique. Cependant, la faiblesse du PIB par habitant (environ la moitié du niveau de l'Hexagone), le fort taux de chômage (33 % contre 9 % à Sint Maarten²) et le nombre d'allocataires du RSA et des prestations de la CAF (dont dépendent respectivement 21 et 60 % de la population) témoignent des difficultés socio-économiques affectant la population de Saint-Martin.

¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6459395>

² Partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin.

PIB par habitant dans les COM de l'Atlantique (2014)

France entière	Saint-Pierre-et-Miquelon (2015)	Saint-Barthélemy	Saint-Martin
32 477 €	39 778 €	38 994 €	16 572 €

Source : IEDOM

Du fait de la faiblesse de leurs revenus, une grande part des familles des outre-mer dépend des prestations sociales. **55 à 77 % de la population perçoit au moins une prestation sociale dans les quatre DROM historiques, contre 49 % dans l'Hexagone.** Dans ces quatre départements, les prestations sociales non contributives représentent plus de la moitié du revenu disponible des 20 % des ménages les plus modestes et la **seule source de revenus d'un tiers des allocataires de la CAF** (contre 17 % dans l'Hexagone). Ces chiffres atteignent respectivement 70 % et 44 % en Guyane. Ils sont particulièrement révélateurs des difficultés sociales des populations de ces territoires.

Couverture de la population par les prestations versées par les CAF

	Nombre de foyers allocataires	Population couverte	Montant total de prestations*	Taux de couverture
Guadeloupe	121 451	253 736	1 076 M€	67%
Martinique	104 768	207 484	856 M€	59%
Guyane	57 986	169 428	722 M€	57%
La Réunion	286 597	665 519	2 733 M€	77%
Mayotte	22 890	87 834	176 M€	29%
Total DROM	593 692	1 384 001	5 562 M€	63%

*montant annuel calculé par extrapolation à partir des données de juin 2022

Source : Cnaf

La faiblesse des revenus et la plus grande prévalence de la pauvreté dans les outre-mer s'accompagnent de **difficultés d'accès à un logement propre à accueillir dans de bonnes conditions une famille avec enfants.** Un précédent rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer¹ avait permis de dénoncer l'existence de 110 000 logements indignes dans les DROM, soit 13 % du parc immobilier. La problématique de l'habitat informel et/ou indigne est particulièrement prégnante en Guyane et à Mayotte.

¹ Rapport n° 728 (2020-2021) du 1^{er} juillet 2021, sur la politique du logement dans les outre-mer.

La pauvreté a également des implications dans le domaine de la santé, de l'alimentation, de l'accès aux loisirs, etc. Ainsi, selon une étude de l'Insee¹, la mortalité infantile est deux à trois fois plus élevée dans les DROM que dans l'Hexagone et la prise en charge de la santé tant physique que mentale des enfants est particulièrement dégradée.

Les rapporteurs partagent cette certitude que **l'on peut être de bons parents dans tout contexte social.**

Pour autant, **l'exercice des fonctions parentales est plus complexe dans les situations de précarité financière et matérielle**, lorsque les parents jonglent entre plusieurs petits boulots et que leurs principales préoccupations portent sur le fait de nourrir leur famille, de lui donner un toit et de payer les factures du quotidien.

En outre, la primauté des préoccupations matérielles peut conduire à des carences éducatives, qui s'accompagnent d'un absentéisme voire de décrochage scolaires et d'un développement de la délinquance chez des jeunes qui sont plus ou moins livrés à eux-mêmes. Ces phénomènes ressortent des témoignages recueillis par les rapporteurs lors de leur déplacement en Guadeloupe et à Saint-Martin.

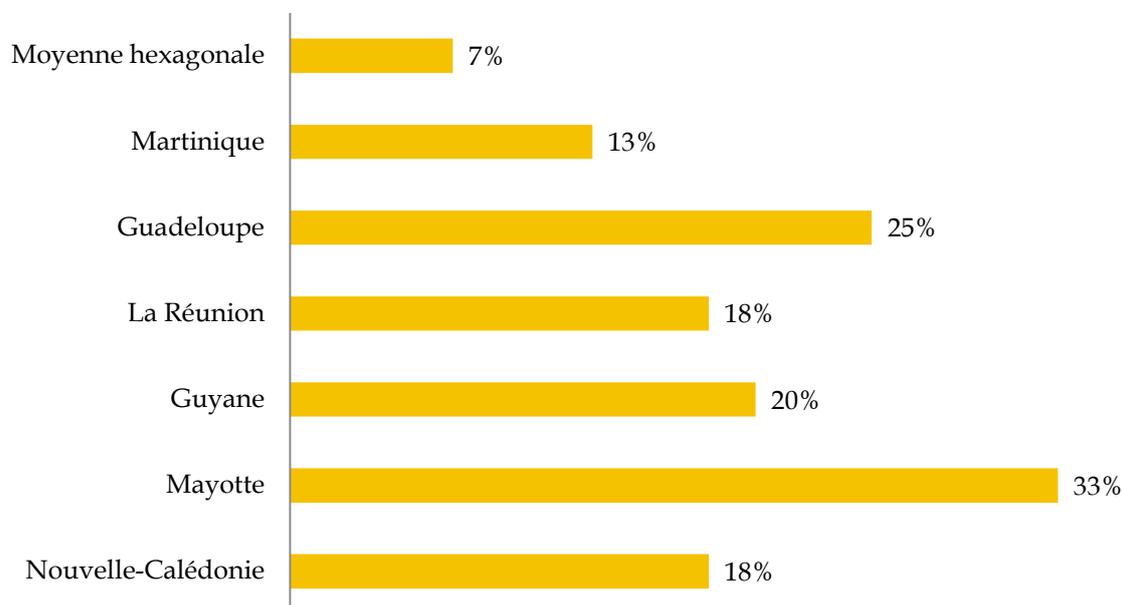
Les rapporteurs en sont donc convaincus : il est indispensable d'accompagner les parents face à leurs vulnérabilités, notamment économiques, afin de pouvoir mieux les accompagner dans l'exercice de leurs fonctions parentales.

(2) Une maîtrise inégale du français et des outils numériques

Les vulnérabilités économiques et sociales sont exacerbées pour les personnes - étrangères ou non - qui ne maîtrisent pas correctement le français et/ou sont en situation d'illettrisme et d'illectronisme. La barrière de la langue et le manque de maîtrise des outils numériques constituent des obstacles à l'accès aux droits et aux services publics. Ils empêchent également les parents d'accompagner correctement leur enfant dans sa scolarité.

¹ Étude de l'Insee - Focus n° 301 de juin 2023 sur la mortalité infantile en France - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7627069#titre-bloc-9>

Taux d'illettrisme parmi la population âgée de 16 à 65 ans ayant été scolarisée en France



Source : Insee, Enquête Information et vie quotidienne (IVQ)

Si l'enquête *Information et vie quotidienne* fait apparaître des **taux d'illettrisme en outre-mer deux à cinq fois supérieurs à l'Hexagone**, ces données sont cependant sous-estimées car elles ne concernent que la population ayant été scolarisée en France.

Or pour ne prendre que l'exemple de Mayotte, selon une étude de l'Insee¹, les personnes scolarisées à Mayotte ou en France métropolitaine représentent seulement 48 % de la population mahoraise. Au total, **58 % des habitants de Mayotte en âge de travailler ne maîtrisent pas les compétences de base à l'écrit en langue française.**

En outre, dans de nombreux départements et territoires d'outre-mer, **le français n'est pas la langue maternelle d'une part significative de la population.** Le français n'est ainsi la langue maternelle que d'un Mahorais sur dix.

De nombreux habitants parlent créole au quotidien, au travail, en famille ou entre amis. Une récente étude de l'Insee² met en lumière la grande diversité linguistique de la Guyane : un Guyanais sur cinq parle le créole guyanais dans la vie quotidienne, et un Guyanais sur dix le créole haïtien ou le portugais.

La situation de Saint-Martin est particulière : l'anglais y est la langue la plus parlée. Selon les représentants du vice-rectorat rencontrés par les rapporteurs, les trois quarts des habitants sont allophones et la majorité des

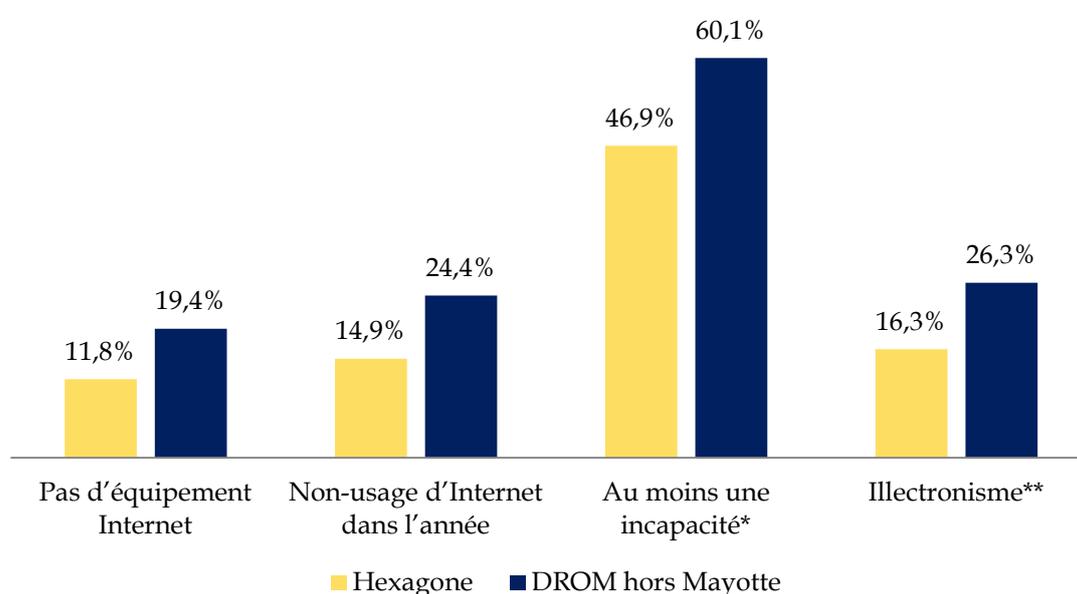
¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1291829>

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5543889>

enfants ne parlent pas le français hors des salles de classe mais plus souvent un anglais créole. Partant, les échanges des parents avec l'institution scolaire et l'accompagnement des enfants dans leur scolarité peuvent être complexes. D'autant que de nombreux enseignants arrivant à Saint-Martin – 17 % des enseignants sont des nouveaux arrivants – ne sont pas habitués au bilinguisme.

Par ailleurs, le manque d'accès à Internet et le manque de maîtrise des outils numériques accroît la vulnérabilité sociale de populations déjà fragiles. **Un quart de la population des DROM est en situation d'illectronisme** ou illettrisme numérique.

Équipement, usage d'Internet et capacité numérique



* Dans l'un des quatre domaines de compétences : recherche d'information, communication, usage de logiciel ou résolution de problème.

** Si la personne obtient 0 dans chacun des quatre domaines de compétences.

Source : Insee, 2019¹

(3) Des parents démunis ou défaillants face à un absentéisme scolaire fréquent et à une montée des comportements à risques

L'absentéisme et le décrochage scolaires sont deux fois plus élevés dans les territoires ultramarins que dans l'Hexagone.

En 2022, **un à deux tiers des jeunes de 18 ans des DROM participant à la Journée défense et citoyenneté (JDC)² rencontrent des difficultés dans le domaine de la lecture** (26,4 % à La Réunion, 28,9 %

¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4241397>

² 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. <https://doi.org/10.48464/ni-23-22>

en Martinique, 30,4 % en Guadeloupe, 51,8 % en Guyane et 55,7 % à Mayotte) contre 11 % sur l'ensemble de la France. La proportion est certainement plus élevée car ces résultats ne concernent que des jeunes de nationalité française.

Selon des travaux de Claude-Valentin Marie¹, 25 % des jeunes de La Réunion, 39 % de ceux de Guyane et 56 % de ceux de Mayotte achèvent leur scolarité sans obtenir aucun diplôme, contre 19 % dans l'Hexagone et 14 à 17 % aux Antilles. En Guyane, 9 % des élèves quittent l'école avant la classe de 3^e.

Les interlocuteurs de Guadeloupe, de Martinique et de Saint-Martin rencontrés par les rapporteurs au cours de leur déplacement aux Antilles ont tous mis l'accent sur la problématique de l'absentéisme scolaire. Les bons taux de réussite au baccalauréat aux Antilles dissimulent un fort taux de décrochage scolaire : les élèves les plus en difficulté délaissent le cursus scolaire avant la fin du lycée.

Selon Sonia Borotra, directrice du pôle développement solidaire de la Collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, si les données sur l'absentéisme et le décrochage manquent, l'absentéisme scolaire est également important sur l'île, alors même que la plateforme de lutte contre le décrochage n'y est actuellement pas effective.

À ces phénomènes de décrochage scolaire, s'ajoute une montée de la délinquance et de comportements à risque:

Selon Christine Gangloff-Ziegler, rectrice de l'Académie de la Guadeloupe, les parents rencontrent de plus en plus de difficultés dans l'éducation de leur enfant, avec des changements de comportement et un désinvestissement scolaire qui s'est accentué depuis les périodes de fermetures d'établissements scolaires qu'a connues la Guadeloupe, avec les mouvements sociaux de 2019, le Covid, puis les barrages en 2021.

Vincent Berton, préfet de Saint-Martin, a lui aussi mis l'accent sur le fort taux d'absentéisme scolaire et sur la montée de la délinquance, qui serait 2,5 fois plus élevée que la moyenne nationale, avec en particulier des problèmes de drogue et de trafic d'armes, déplorant un manque de relais dans la sphère familiale sur ces différents sujets.

La lutte contre l'absentéisme scolaire, la délinquance et les comportements à risque exige en effet un meilleur accompagnement des familles, le plus en amont possible, afin d'éviter que des situations ne dégénèrent.

¹ Claude-Valentin Marie, Contrepoint - Le défi de l'illettrisme et de l'échec scolaire dans les départements d'outre-mer, 2014.

(4) Une situation particulièrement dramatique à Mayotte

La situation est notoirement dramatique à Mayotte, le plus pauvre des départements français. Des difficultés au niveau économique et social et au niveau des infrastructures et services publics (hôpitaux, écoles, transports, électricité, eau et assainissement, établissements de loisirs...) se cumulent.

77 % de la population vit sous le seuil de pauvreté national.

En outre, la moitié des habitants est de nationalité étrangère et vit dans des conditions particulièrement précaires, sans être éligible aux prestations sociales. **Seuls 29 % des habitants sont couverts par la CAF de Mayotte.**

Les conditions de logement sont problématiques. 29 % des logements ne disposent d'aucun point d'eau, 54 % uniquement de l'eau froide, 55 % n'ont pas de WC intérieurs. Les habitats de fortune, construits pour l'essentiel en tôle, représentent 39 % des logements.

Un rapport de six inspections générales¹ évoque la situation de milliers d'enfants mineurs, vivant pour certains sans leurs parents, en risque de désocialisation et en situation de précarité sanitaire et alimentaire. 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.**

Ainsi, comme l'a mis en avant Claude-Valentin Marie lors de son audition, les conditions de vie et de prise en charge des enfants sont très différentes à Mayotte de celles qui existent à la Martinique et en Guadeloupe.

b) De nombreuses mères seules cumulant les facteurs de vulnérabilité

(1) Une forte prévalence de familles monoparentales

Les enquêtes *Migrations, famille et vieillissement* (MFV 1² et 2³) de l'Institut national des études démographiques (Ined) soulignent la plus forte prévalence et l'augmentation du nombre de familles monoparentales dans les outre-mer et singulièrement aux Antilles, en particulier dans les milieux défavorisés.

Cette monoparentalité est **sans doute en partie surestimée**, des femmes déclarant élever seules leurs enfants afin de bénéficier des allocations familiales, alors même que des pères participent aux charges de la famille. Elle n'en demeure pas moins un fait social marquant et une caractéristique majeure de la vie familiale dans ces territoires.

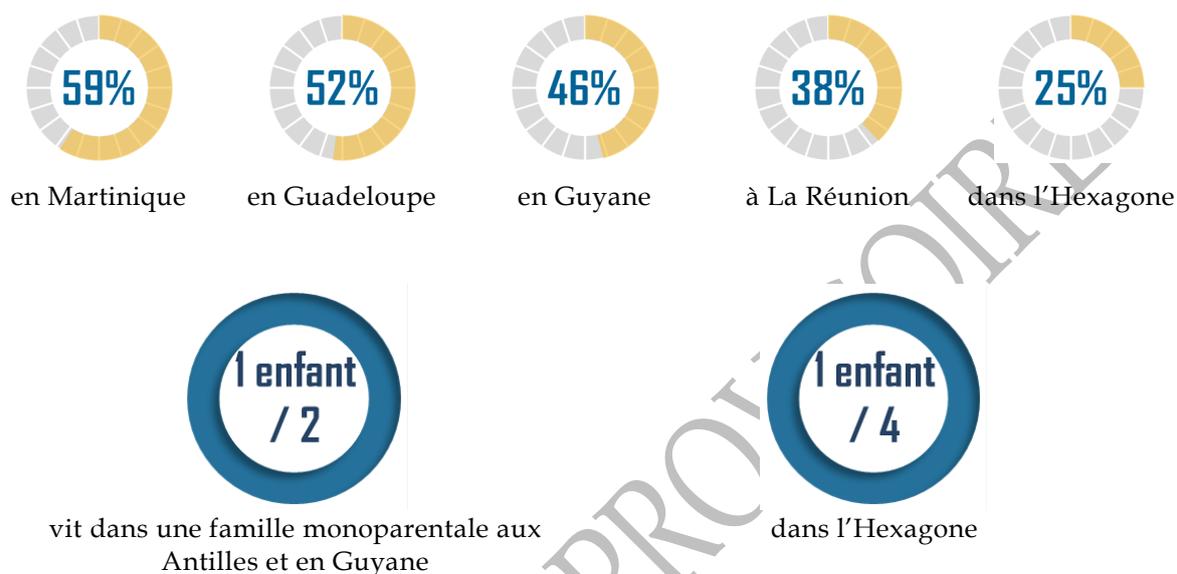
¹ Mission inter-inspections, *Évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte, janvier 2022.*

² <https://mfo2.site.ined.fr/fr/trois-enquete-mfo/mfo-1-et-mfo-mayotte/>

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6676517?sommaire=6676232>

Les familles monoparentales sont même devenues majoritaires parmi les familles avec enfant. Ainsi en Martinique, elles représentaient 27 % des ménages avec enfant en 1990 et en représentent 59 % en 2018.

Proportion de familles monoparentales parmi les familles avec enfant



Source : Insee

Comme dans l'Hexagone, les familles monoparentales sont essentiellement composées de femmes avec leurs enfants.

Aux Antilles et en Guyane, la monoparentalité, outre sa plus forte prévalence, se différencie dans ses modalités de celle de l'Hexagone. Elle correspond non pas à la rupture d'une vie de couple, comme dans l'Hexagone, mais à une **entrée directe en monoparentalité**, de la naissance à l'adolescence de l'enfant.

Proportion d'enfants dont les parents ne vivaient pas ensemble lors de leur naissance



Source : Enquête MFV 1 et enquête périnatale 2021 dans les DROM¹

¹ <https://www.santepubliquefrance.fr/etudes-et-enquetes/enquete-nationale-perinatale-2021>

Les travaux de Nadine Lefaucheur en Martinique montrent que :

- 43 % des jeunes nés entre 1995 et 2003 sont nés au sein d'une famille monoparentale non-cohabitante (contre 5 % dans l'Hexagone), 30 % le sont restés au moins jusqu'à leurs 10 ans (2 % dans l'Hexagone) ;

- 50 % des femmes enceintes ne cohabitent pas avec le père de l'enfant et 35 % ne sont pas en couple, soit des proportions cinq à six fois plus élevées que dans l'Hexagone.

De façon générale, l'institutionnalisation des unions est plus faible dans les outre-mer et singulièrement aux Antilles.

(2) Une monoparentalité qui rime souvent avec précarité

Si la monoparentalité est un fait social et n'est pas problématique par nature, elle le devient lorsqu'elle est associée à de plus importants facteurs de vulnérabilité. Or souvent monoparentalité rime avec précarité. En effet, les mères seules cumulent les difficultés d'accès à l'emploi, à la formation, au logement et aux structures d'accueil. Elles sont plus souvent sans emploi, ouvrières, en CDD ou en emploi aidé que les autres parents et leur revenu est inférieur à la moyenne. Lorsqu'elles exercent une activité, elles sont confrontées à des difficultés de conciliation des temps de vie, qui complexifient l'exercice de leurs fonctions parentales.

En Guadeloupe, 17 % des Guadeloupéens vivant dans une famille monoparentale sont en situation de grande pauvreté, contre 4 % de ceux vivant en couple avec enfant.

Selon le panorama de l'Insee sur la situation des femmes à Mayotte, publié en 2022¹, **à Mayotte, un quart des femmes de 20 à 54 ans sont des mères isolées, dont 90 % vivent dans une grande pauvreté.**

Selon des données de la Cnaf, les foyers monoparentaux bénéficiaires de l'allocation de soutien familial – destinée aux personnes qui élèvent un enfant seules, sans que l'autre parent soit en mesure de verser une pension alimentaire ou avec une pension alimentaire faible (inférieure à 187,24 €) représentent 15 % des allocataires des CAF d'outre-mer, contre 6 % dans l'Hexagone.

Pour une jeune femme, commencer la vie parentale en couple ou bien en mère seule est aujourd'hui fortement lié à la présence ou à l'absence de capital scolaire certifié par un diplôme. D'après les travaux de la sociologue Nadine Lefaucheur en Martinique, la moitié des jeunes femmes sans diplôme ont un enfant dans l'année qui suit leur sortie du système scolaire, la maternité étant pour elle « un choix de carrière obligé ».

¹ Insee Dossier Mayotte, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6472945?sommaire=6472966>, juillet 2023.

En outre, les jeunes femmes issues de familles monoparentales sont elles-mêmes plus susceptibles d'être pauvres et d'être à la tête d'une famille monoparentale, avec parfois une reproduction de ce schéma de génération en génération, et donc une reproduction et une aggravation des inégalités sociales. Selon une enquête de l'Observatoire de la parentalité de La Réunion, un tiers des mères à la tête de familles monoparentales sont elles-mêmes issues de familles monoparentales.

Il convient néanmoins de relever que bien souvent les mères seules bénéficient du soutien de la famille élargie. Ainsi, d'après une enquête réalisée par l'Observatoire de la parentalité de La Réunion auprès de familles monoparentales, la majorité des mères seules bénéficie d'une solidarité familiale et 43 % ont recours à leur mère ou leurs sœurs pour la garde de leurs enfants.

Tel n'est en revanche pas le cas des jeunes femmes immigrées - haïtiennes aux Antilles ou comoriennes à Mayotte - qui quittent leur famille et deviennent des mères isolées dans des situations particulièrement vulnérables.

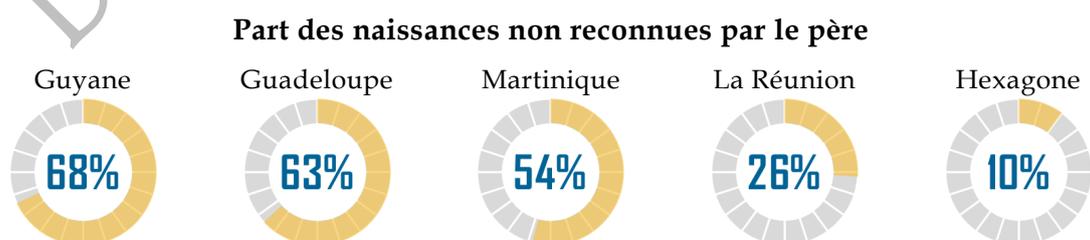
c) Des pères absents et qui souvent ne reconnaissent pas leurs enfants aux Antilles et en Guyane

Comme évoqué, les modalités de la monoparentalité sont singulières aux Antilles et en Guyane : le père est fréquemment absent du domicile de la mère dès la naissance de l'enfant et non à la suite d'une rupture conjugale.

(1) Une majorité des naissances non reconnues aux Antilles et en Guyane

Dans la majorité des cas, les enfants ne sont pas reconnus par leur père à leur naissance : c'est le cas pour les deux tiers des naissances aux Antilles et en Guyane, contre 10 % dans l'Hexagone. En Guadeloupe, 85 % des mineurs suivis par les juges des enfants ne sont pas reconnus par leur père, selon la coordinatrice du tribunal pour enfants de Basse-Terre rencontrée par les rapporteurs lors de leur déplacement.

Cette pratique existe dans une moindre mesure à La Réunion où 26 % des naissances ne sont pas reconnues par le père.



Source : Insee

Les pères comme les mères semblent accorder peu d'intérêt à la reconnaissance juridique de la paternité, alors même que le père est souvent bien identifié. Cette absence de déclaration **peut s'inscrire dans une stratégie de survie économique**, l'objectif étant d'obtenir des allocations familiales. Elle est ainsi fortement corrélée au niveau socio-économique des parents.

Les travaux de la sociologue Nadine Lefaucheur mettent en avant deux grandes explications avancées par les pères. Premièrement, le poids de l'héritage aux Antilles du *Code noir*, du mythe de l'esclave étalon et de l'impossibilité pour lui d'assumer la paternité de ses enfants. Deuxièmement, le rôle des prestations familiales, faisant de la CAF « le père de l'enfant ». Alors que les départs de jeunes Martiniquais vers l'Hexagone sont nombreux, les jeunes hommes qui restent sur l'île sont en moyenne moins qualifiés et n'ont souvent pas les moyens de soutenir une famille. En outre, toujours selon les témoignages recueillis par Nadine Lefaucheur, la multiplicité de partenaires féminines possibles – du fait du déséquilibre des sexes – ne semble pas les pousser à s'engager dans la vie conjugale. Ce à quoi leurs parents ne les incitent guère.

Les mères elles-mêmes peuvent ne pas être favorables à une reconnaissance de paternité, par crainte que cela les prive du bénéfice des allocations familiales mais également que cela octroie des droits trop importants aux pères. En effet, deux croyances apparaissent particulièrement répandues dans les sociétés ultramarines : celle selon laquelle « donner son nom » à l'enfant attribue au père toute l'autorité parentale et celle selon laquelle la reconnaissance de l'enfant par son père le prive du bénéfice des allocations familiales. La position des pères, incités à ne pas reconnaître leur enfant, est fragilisée quand bien même ils souhaiteraient s'impliquer. Nadine Lefaucheur résume la situation avec cette formule « père empêché, mère obligée ».

Les magistrats rencontrés par les rapporteurs en Guadeloupe ont témoigné de cette réticence des mères à voir le père reconnaître l'enfant et obtenir ainsi des droits. Ils ont également précisé que lorsque des mesures éducatives doivent être mises en place, ils convoquent à la fois le père et la mère et donnent pour objectif au père la reconnaissance juridique de l'enfant, mais cette démarche n'est pas toujours souhaitée par les parents.

Thierry Malbert, professeur des universités en anthropologie de la parenté à l'université de La Réunion et directeur scientifique de l'Observatoire de la parentalité de La Réunion, a témoigné lors de son audition des effets pervers que peut avoir la stratégie de non-reconnaissance paternelle sur l'implication des pères : lorsque le nom du père n'est pas inscrit afin que la mère affiche des faibles revenus et bénéficie d'allocations, le père est rendu invisible même s'il contribue au foyer. Par la suite, lorsque le couple se sépare, le père se retire et son absence est facilitée par son invisibilité initiale.

Les conséquences pour les enfants de la non-reconnaissance par leurs pères ne doivent pas être sous-estimées : manque de soutien matériel, carences affectives, sentiment de rejet, ressentiment au sein des fratries lorsque certains enfants sont reconnus, reproduction par la suite d'un modèle de père absent. Partant, **les rapporteurs ne peuvent que déplorer le peu de cas qui semble actuellement être fait du manque de reconnaissance de paternité, alors même que la loi n'exige pas d'absence de reconnaissance de paternité pour bénéficier d'allocations familiales.**

Certes, la reconnaissance de l'enfant a des conséquences sur le montant de certaines allocations si le père dispose de revenus. Cependant, l'allocation spécifique parent isolé n'existe plus. La mère élevant seule son enfant peut bénéficier de l'allocation de soutien familial (ASF) même lorsque le père a reconnu l'enfant, dès lors qu'il ne peut assurer son obligation d'entretien pour cause d'insolvabilité, de chômage ou de RSA.

Un autre phénomène lié à la reconnaissance des enfants doit être mentionné. Certains hommes sont sollicités pour reconnaître des enfants dont ils ne sont pas le père afin de permettre le déclenchement du droit du sol. C'est le cas de mères du Suriname qui viennent accoucher à Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane ou encore de mères haïtiennes qui accouchent en Guadeloupe. Là encore le père biologique est généralement bien identifié par l'enfant, à qui il est demandé de mentir tout au long de son enfance à chaque fois qu'il doit remplir des documents officiels, créant des incompréhensions et frustrations.

(2) Une implication des pères variable

Au cours de l'enfance et de l'adolescence des enfants, **la place des pères est variable, qu'ils aient ou non reconnu leurs enfants.** Dans la majorité des cas, il semble qu'ils soient absents du domicile familial et participent de façon irrégulière aux charges matérielles et éducatives.

Les témoignages recueillis auprès des travailleurs sociaux du département de Guadeloupe montrent que si la mère se présente généralement seule au départ, au fil du travail avec la famille les services découvrent souvent l'existence d'un homme référent qui intervient dans l'éducation des enfants.

La fréquence du multi-partenariat masculin peut expliquer l'absence du père du domicile familial. Il est en effet deux à trois fois plus fréquent aux Antilles et en Guyane que dans l'Hexagone. Selon l'enquête KABP DFA¹, 26 % des hommes y auraient eu plus d'une partenaire au cours des douze derniers mois. Il s'agit en majorité de relations simultanées, généralement l'une durable et l'autre ponctuelle.

¹ www.corevih971.org/docrestreint.api/992/f5b1ad1417fd5200dc909b2768630ad9406e9d62/pdf/ors-inpes_kabp_2011_nov_2013.pdf

D'après une enquête réalisée par l'Observatoire de la parentalité de La Réunion auprès de familles monoparentales, un enfant sur deux a peu ou pas de relation avec son père et dans 70 % des cas les mères seules ne peuvent compter ni sur une aide financière, matérielle ou morale de la part du père, ni même sur une aide pour les rendez-vous de l'enfant chez les professionnels de santé.

Très peu de familles ont recours à la justice pour organiser la garde de l'enfant. Dans la quasi-totalité des cas, l'enfant vit avec sa mère, qui assure les charges financières et éducatives, tandis que le père décide par lui-même du rythme des visites ou des sorties.

Les représentations des pères apparaissent très souvent négatives, quelle que soit la structure familiale considérée. Les travaux de Nadine Lefaucheur montrent qu'ils sont souvent dits absents, immatures, irresponsables, voire inutiles, sauf pour exercer une certaine sévérité ou correction, en particulier chez les adolescents.

Toutefois, **il semblerait que parmi les nouvelles générations, les pères cherchent davantage à s'impliquer,** surtout parmi les hommes plus qualifiés et de plus de quarante ans. Ainsi le recours au congé paternité s'accroît. Il s'élève, selon les territoires, entre 25 et 69 %, contre 71 % en moyenne en France. De même, les professionnels du CHU de Guadeloupe constatent un investissement plus important des pères auprès des enfants, y compris dans les soins des nourrissons, une pratique qui ne se voyait pas du tout par le passé.

Nadine Lefaucheur a ainsi témoigné, s'agissant des Antilles, d'une **société clivée entre :**

- ceux qui ont réussi et peuvent envisager une coparentalité ;
- ceux qui sont peu ou pas diplômés et qui ne peuvent envisager qu'une monoparentalité des mères et une absence des pères.

d) Des grossesses précoces fréquentes

La survenue de grossesses chez des jeunes, voire très jeunes femmes, est fréquente dans la plupart des territoires d'outre-mer. Elle se traduit par un double phénomène : un taux élevé de recours à l'IVG et un nombre élevé de maternités précoces.

(1) Un taux élevé de recours à l'IVG chez les jeunes

Le taux de recours à l'IVG est historiquement supérieur dans les DOM, en moyenne deux fois plus élevé que dans l'Hexagone aujourd'hui.

Taux de recours annuel à l'IVG en 2021
(pour 1 000 femmes âgées de 15 à 49 ans)

Hexagone	Mayotte	Réunion	Martinique	Guyane	Guadeloupe
14,9	18,5	22,5	31,2	41,2	47,2

Source : DREES

En Guadeloupe, le nombre d'IVG est presque égal au nombre de naissances : 3 461 IVG ont été réalisées en 2021, contre 4 344 naissances, selon des chiffres communiqués par l'ARS de Guadeloupe. Cela signifie que 44 % des grossesses ne sont pas souhaitées et sont interrompues. Ce phénomène est ancien : selon des représentants du CHU rencontrés par les rapporteurs, en 2000 le CHU réalisait autant d'IVG que d'accouchements.

Ce constat de recours à l'IVG plus élevé que la moyenne nationale s'applique également chez les mineures : **le taux de recours à l'IVG chez les femmes de 15 à 17 ans est presque trois fois supérieur dans les DROM** (12,2 IVG réalisées dans les DROM pour 1 000 femmes âgées de 15 à 17 ans contre 4,5 dans l'Hexagone). La Guyane a le taux le plus élevé (18,3 pour 1 000).

Ce phénomène peut s'expliquer par **l'insuffisance de l'offre de soins, d'accompagnement et de prévention en matière de santé sexuelle et reproductive** et par les **difficultés d'accès à cette offre en raison d'un manque de connaissances, d'un enclavement géographique ou encore d'un risque de stigmatisation**. Certaines jeunes filles et leurs mères refusent le recours à la contraception par méconnaissance des moyens de contraception existants, de leur utilisation et des risques qui y sont associés.

Selon des données de l'ARS de Guadeloupe, 23 % des femmes de l'île n'ont jamais utilisé de contraception. Selon la dernière enquête MFV¹, entre 18 et 24 ans, 18 % des femmes n'en utilisent pas, soit une proportion près de trois fois supérieure à celle observée dans l'Hexagone.

La directrice générale adjointe de l'ARS a en outre témoigné des difficultés à aborder les questions de contraception au sein des établissements scolaires. Selon des professionnels de santé et la représentante du *Planning familial* rencontrés par les rapporteurs en Guadeloupe, il existe un fort rejet de la pilule, chez les jeunes filles et chez leurs mères, souvent présentes lors des consultations. La pilule est associée à la crainte de grossir mais également de développer un cancer. Carole Borel, représentante du *Planning familial*, estime ainsi que les jeunes femmes préfèrent avoir recours à la pilule abortive deux ou trois fois dans l'année que de prendre la pilule 365 jours par an.

¹ <https://archined.ined.fr/view/AYgjtq4TLg0aT10RuhoO>

De même, en Guyane, les méthodes contraceptives, notamment de longue durée, sont faiblement utilisées et perçues parfois de manière négative. Lors de l'enquête KAPB ORSG/INPES 2011-2012, 43 % des Guyanais interrogés pensaient que « la pilule peut rendre stérile », 25 % pour le stérilet.

Dans le cadre de la *Stratégie nationale santé sexuelle 2021-2024*, diverses actions spécifiques à chaque territoire ultramarin visent à promouvoir et améliorer l'accès à la contraception et à développer la prévention des grossesses non désirées.

Les grossesses précoces sont également à relier à des pratiques sexuelles qui ne sont pas toujours souhaitées par les jeunes femmes. Ainsi, selon l'état des lieux de la santé sexuelle outre-mer dressé par le *Planning familial*, près d'un quart des femmes déclarent ne pas avoir vraiment souhaité leur premier rapport sexuel (24 % en Guyane, 23 % en Martinique et en Guadeloupe, 20 % à La Réunion) contre 15 % dans l'Hexagone.

(2) De nombreuses mères jeunes

La fréquence des maternités précoces, avant 20 ans, est plus élevée en outre-mer, tout particulièrement en Guyane et à Mayotte. Les naissances, dont les pères ont moins de 20 ans, sont quant à elles peu fréquentes.

Proportion de naissances dont la mère a moins de vingt ans

Hexagone	Guyane	Mayotte	Réunion	Martinique	Guadeloupe
1,2%	10,2%	9,9%	5,7%	3,9%	3,1%

Proportion de naissances dont le père a moins de vingt ans

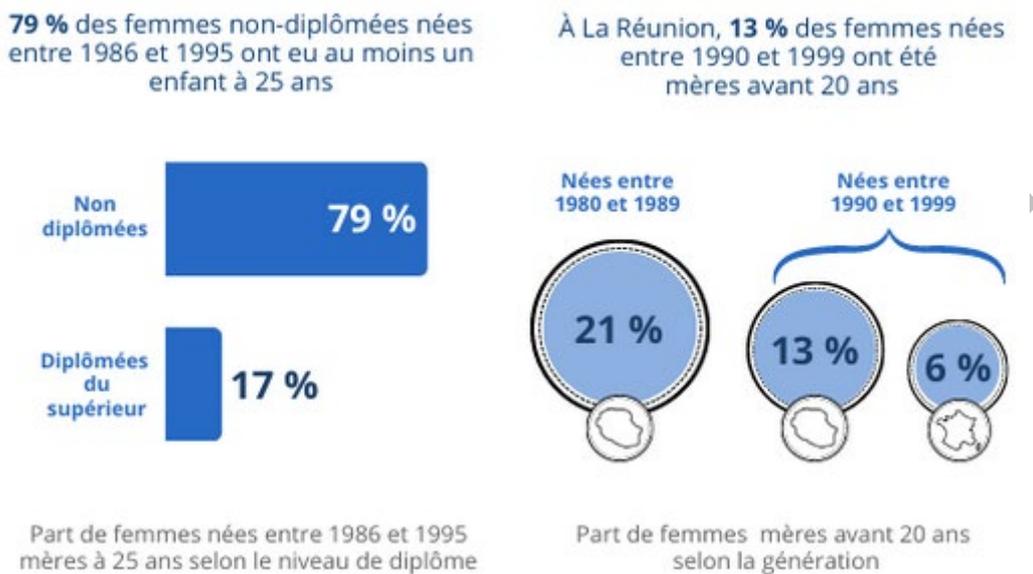
Hexagone	Guyane	Mayotte	Réunion	Martinique	Guadeloupe
0,3%	1,0%	1,5%	0,8%	0,1%	0,1%

Source : Insee, données 2018

Aux Antilles, si la part de jeunes mères demeure plus élevée que dans l'Hexagone, elle connaît néanmoins un net recul et le nombre de grossesses de mineures est faible, la majorité des grossesses précoces concernant des jeunes femmes majeures, entre 18 et 20 ans.

En Guyane, les maternités précoces se maintiennent à un niveau élevé depuis quarante ans. À la différence des autres départements, elles concernent autant, sinon plus, de jeunes immigrées, d'origine étrangère, que des natives du territoire.

À La Réunion, la part de femmes devenues mères avant 20 ans diminue (13 % des natives de l'île des générations 1990-1999 sont devenues mères avant 20 ans contre 21 % de celles des générations 1980-1989), mais elle demeure encore deux fois plus élevée qu'aux Antilles ou dans l'Hexagone, d'après l'enquête MFV-2.



Source : MFV 2

Les maternités précoces ont des explications multiples.

Elles peuvent être la conséquence d'un **manque d'accompagnement en santé sexuelle et reproductive**, d'une mauvaise maîtrise ou d'une absence de contraception et d'un défaut d'accès à l'IVG par la suite. Les représentants du CHU de Guadeloupe rencontrés par les rapporteurs ont ainsi témoigné du défaut d'éducation à la sexualité chez les jeunes et d'une venue trop tardive des jeunes femmes à l'hôpital, après le terme légal pour recourir à une IVG.

Elles s'expliquent aussi souvent par la **précarité de jeunes femmes qui souhaitent accéder à un statut à la fois symbolique et matériel**. Elle offre aux jeunes femmes une forme de reconnaissance et leur permet d'obtenir des aides et un logement et de s'émanciper de leur famille.

La maternité semble apporter « un statut de substitution » particulier aux jeunes filles en situation de décrochage scolaire. En effet, les jeunes mères se caractérisent souvent par un parcours scolaire plus court et l'arrivée de l'enfant coïncide - à un an près - avec la sortie du système scolaire.

Les grossesses précoces peuvent également être le résultat de carences affectives et être « des cris de détresse », comme l'a souligné lors de son audition Aline Talbot, référente grossesses adolescentes pour le réseau Périnat Est Guyane.

Les jeunes mères suivies par ce réseau vivent dans une forte précarité matérielle et psychologique. Parmi les 240 femmes accompagnées, la moitié est étrangère, 80 % sont déscolarisées et 35 % ont subi des violences. Selon des déclarations d'Aline Talbot lors de son audition, « *ces adolescentes vivent pour la plupart dans des logements insalubres, sans eau ni électricité. Elles ne mangent pas à leur faim alors qu'elles sont enceintes.* »

Les grossesses précoces sont diversement acceptées par les familles. Si les jeunes femmes peuvent être confrontées au rejet de leur famille et de leurs proches mais aussi de l'Éducation nationale, nombre d'entre elles semblent néanmoins être accompagnées par leur mère. Ainsi, selon Isabelle Hidair-Krivsy, en Guyane, lorsque les femmes deviennent mères très jeunes, les enfants sont pris en charge par les grands-mères, voire par les arrières grands-mères, l'écart d'âge étant réduit entre les générations. De même, en Polynésie française, les jeunes mères cohabitent souvent avec la famille élargie.

Les grossesses précoces peuvent présenter des **risques médicaux et psychologiques**. Le suivi de la grossesse est souvent limité et tardif. Ainsi, les visites prénatales sont encore insuffisamment déployées en Guyane comme à Mayotte, alors même que les jeunes femmes ont, plus encore que les autres, besoin d'être accompagnées et que l'accouchement prématuré constitue un risque chez les plus jeunes adolescentes. Lorsque cette grossesse n'est pas souhaitée, voire lorsqu'elle est le résultat de rapports sexuels non consentis, elle s'accompagne en outre d'une souffrance importante. Ainsi, Aline Talbot estime qu'en Guyane, plus de 10 % des jeunes mères ont été abusées sexuellement et que 5 % d'entre elles portent des enfants issus de viols.

Par ailleurs, **la maternité précoce s'accompagne d'une déscolarisation et d'un défaut de formation et d'insertion professionnelle**. L'enquête MFV précitée montre que parmi les jeunes mères ayant terminé leurs études, seule une minorité occupe un emploi (12 % en Guadeloupe, 21 % en Martinique, 22 % en Guyane et 12 % à La Réunion), soit deux à trois fois moins que les jeunes femmes sans enfant à l'âge de 20 ans. Ces jeunes mères subissent des conditions de vie plus précaires.

En Guyane, on constate des liens de causalité croisés entre difficultés scolaires et maternité à l'adolescence.¹ Pour les élèves les plus socialement défavorisées et en difficulté scolaire, la grossesse peut être un choix de vie, qui contribue davantage à leur mise à l'écart du système scolaire après la naissance et représente un facteur de risque supplémentaire de décrochage scolaire définitif. Ainsi, la lutte contre le décrochage scolaire croise la question de la prévention et de l'accompagnement des grossesses précoces.

e) Des violences intrafamiliales importantes

Plusieurs enquêtes et rapports récents ont mis en lumière la plus forte prévalence et la gravité plus importante des violences intrafamiliales dans les territoires d'outre-mer. Les données de l'enquête démographique Violences et rapports de genre (dite « Virage »²) réalisée par l'Ined en 2018 à La Réunion et aux Antilles, auprès de femmes et d'hommes âgés de 20 à 69 ans, ont permis une connaissance plus précise des circonstances de la survenue de ces violences et une amélioration des politiques publiques de prévention et de prise en charge des victimes.

(1) Des violences dites éducatives banalisées

Les violences dites « violences éducatives ordinaires », incluant la punition corporelle, restent encore bien souvent au cœur de l'éducation des familles, qui peuvent mal recevoir et se sentir stigmatisées par les discours des institutions prônant une éducation non violente. Tant les travailleurs sociaux que les magistrats rencontrés par les rapporteurs au cours de leur déplacement en Guadeloupe et à Saint-Martin ont mis en avant cette problématique.

Selon l'association *Attitudes Médiations*, rencontrée par les rapporteurs, une famille sur cinq serait concernée par des violences en Guadeloupe mais beaucoup de famille ne perçoivent pas comme de la violence ce qui est considéré comme tel ailleurs.

Partant, le Procureur général près la cour d'appel de Basse-Terre, estime que si les violences à visées éducatives sont fréquentes, les **signalements sont rares** et les juges pour enfants ne sont saisis que des situations de violences extrêmes ou lorsque les parents se montrent réticents à tout changement de pratiques. Il semble cependant que depuis quelques mois les services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) procèdent à davantage de signalements auprès du Parquet, signe peut-être d'une plus grande volonté de prendre en charge ce phénomène.

¹ Marion Le Tyrant, Capucine Beaumel, Marianne Monfort, Grossesses à l'adolescence et scolarité en Guyane. Une prise en compte insuffisante qui traduit l'éloignement de l'institution scolaire, 2023. <https://www.cairn.info/revue-agora-debats-jeunesses-2023-2-page-79.htm?contenu=article>

² <https://viragedom.site.ined.fr/fr/>

(2) Des violences sur enfants et entre enfants préoccupantes

Selon l'enquête *Virage*, en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, **une femme sur quatre et un homme sur cinq a subi, avant 18 ans, au moins un fait de violence dans la famille et l'entourage proche.**

Proportion de femmes et d'hommes ayant déclaré au moins un fait de violence subi avant l'âge de 18 ans dans la famille et l'entourage proche

	La Réunion		Martinique		Guadeloupe		Hexagone	
	F	H	F	H	F	H	F	H
Violences psychologiques et verbales	21%	18%	18%	15%	19%	13%	14%	10%
Violences physiques	9%	6%	11%	11%	11%	9%	8%	7%
Violences sexuelles	7%	1%	9%	3%	9%	2%	5%	1%
Indicateur global (avoir subi au moins un de ces types de violences)	26%	20%	26%	21%	28%	18%	18%	13%

Source : Ined, *Virage Outre-mer*, 2018 et *Virage France métropolitaine*, 2015

Les parents – surtout les pères – sont les personnes les plus souvent citées comme auteurs de ces formes de violence au sein de la famille et de l'entourage proche.

Les violences peuvent également exister au sein des fratries, en particulier entre enfants de lits différents, comme l'a exposé aux rapporteurs le Colonel Jean-Pierre Rabasté, commandant en second de la gendarmerie de Guadeloupe et des Îles du Nord.

Des travaux de Loïs Bastide menés en Polynésie française montrent par ailleurs que si la pratique du *fa'a'amu'a* est en général très bien vécue par les familles comme par les enfants, les enfants *fa'a'amu* sont toutefois surreprésentés parmi les victimes comme parmi les auteurs de violences intrafamiliales.

(3) Des violences conjugales largement répandues

Selon l'enquête *Virage*, les femmes en couple en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion sont trois fois plus nombreuses à être en situation de violences conjugales que dans l'Hexagone.

**Proportion de femmes ayant déclaré des faits de violence dans le couple
au cours des douze mois précédant l'enquête**

	La Réunion	Martinique	Guadeloupe	Hexagone
Insultes	7%	9%	8%	3%
Violences psychologiques	30%	34%	36%	11%
Violences physiques	3%	3%	4%	1%
Violences sexuelles	1%	2%	2%	0,3%
Indicateur global (avoir subi au moins un de ces types de violences)	15%	18%	19%	5%

Source : Ined, Virage Outre-mer, 2018 et Virage France métropolitaine, 2015

Le Colonel Jean-Pierre Rabasté, commandant en second de la gendarmerie de Guadeloupe et des Îles du Nord, a mis en avant la rapidité de l'escalade de la violence dans les situations de violences conjugales en Guadeloupe.

Des études menées en Nouvelle-Calédonie¹ et en Polynésie française² font également apparaître des taux élevés de violences intrafamiliales :

- en Nouvelle-Calédonie, 2,6 % des femmes ont été victimes de violences physiques ou sexuelles du fait de leur conjoint ou ex-conjoint en 2019 et 2020 ;

- en Polynésie française, les violences intrafamiliales représentaient 70 % de l'ensemble des violences aux personnes en 2015.

Un précédent rapport conjoint³ de la délégation sénatoriale aux outre-mer et de la délégation aux droits des femmes, publié en 2020, a mis en lumière plusieurs facteurs expliquant cette plus forte prévalence : le **poids des coutumes**, l'influence des **stéréotypes sexistes** et l'impact des **réalités géographiques** dans des territoires où tout le monde se connaît, et où la peur des représailles conduit trop souvent les victimes à se taire.

¹ ISEE, Enquête Cadre de vie et sécurité 2021 : Violences intrafamiliales, mai 2022.

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

³ <https://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-362-notice.html>

Ces violences conjugales ne sont inévitablement pas sans conséquence sur la façon d'aborder la parentalité. Les rapporteurs tiennent à réaffirmer ici une conviction forte de la délégation aux droits des femmes : **un conjoint violent ne saurait être un bon parent**. Si la coparentalité et la médiation familiale peuvent constituer des outils utiles dans certaines situations de conflit, lorsqu'elles se font au bénéfice de l'enfant, elles doivent être exclues dans les situations avérées de violences, comme la loi le prévoit d'ailleurs.

B. DES POLITIQUES PUBLIQUES PAS TOUJOURS ADAPTÉES AUX BESOINS DES FAMILLES DES OUTRE-MER

1. Des prestations familiales encore inférieures à celles versées dans l'Hexagone

a) Un taux de couverture de la population des outre-mer supérieur à celui de la population hexagonale

Rappelons, dans un premier temps, les **limites géographiques du périmètre d'intervention et de responsabilité de la branche famille** de la sécurité sociale **en faveur des territoires d'outre-mer**.

Les territoires d'exercice de la Cnaf et des CAF concernent les **départements de La Réunion, de Mayotte, de la Guyane, de la Martinique et de la Guadeloupe ainsi que la collectivité de Saint-Martin**, couverte par la CAF de la Guadeloupe.

Hormis Saint-Martin, les **collectivités d'outre-mer (COM)** ne sont, quant à elles, pas gérées par les CAF.

La Caisse de prévoyance sociale (CPS) de Saint-Barthélemy, officiellement créée depuis le 1^{er} avril 2017, couvre les prestations de l'ensemble des branches de la sécurité sociale, dont la branche famille. Elle est gérée par la MSA Poitou, qui a pris le relais de la CAF et de la Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de Guadeloupe. Elle gère en direct l'action sanitaire et sociale, dans le cadre d'une convention d'objectifs et de gestion avec l'État. Les prestations familiales servies sont les mêmes que dans les quatre DROM historiques et qu'à Saint-Martin.

La CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon, créée en 1977, gère également les différentes branches de la sécurité sociale, dont la branche famille. Elle exerce ainsi les prérogatives d'une CAF, d'une Carsat, d'une CPAM, d'une direction régionale du service médical et d'une Urssaf et gère un centre de santé polyvalent. 90 % de la population de l'archipel y est affiliée. Les prestations versées sont largement calquées sur celles de l'Hexagone, avec toutefois des plafonds spécifiques

En **Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna**, il existe des **régimes locaux de prestations familiales**, dont les règles sont fixées exclusivement par les autorités locales, lesquelles déterminent les prestations familiales et sociales qu'elles versent. L'État n'est donc pas responsable de ces prestations.

En 2022, les cinq caisses d'allocations familiales d'outre-mer (y compris la Caisse de sécurité sociale de Mayotte, CSSM) ont versé des prestations à **590 000 foyers allocataires**, représentant **1,4 million de personnes**.

Le taux de couverture de la population par les CAF s'établit dans ces territoires à **63 %**, soit les **deux tiers de la population ultramarine**. Par comparaison, les CAF dans l'Hexagone couvrent en moyenne 47 % de la population.

Ce taux de couverture supérieur dans les DROM concerne toutes les prestations. Pour illustrer cette surreprésentation de la place des CAF en matière de couverture des populations dans les DROM, la Cnaf a fourni aux délégations quatre exemples emblématiques :

- **74 %** de la population allocataire domienne est bénéficiaire des allocations familiales contre 62 % de la population hexagonale ;

- les foyers monoparentaux bénéficiaires de l'allocation de soutien familial (**ASF**) représentent **15 %** des allocataires contre 6 % dans l'Hexagone ;

- **un allocataire sur trois** est bénéficiaire du **RSA** dans les DROM pour seulement un allocataire sur dix dans l'Hexagone ;

- enfin, pour **un tiers des allocataires**, les prestations versées par la CAF constituent leur **seule source de revenu pour vivre**. Cette proportion est deux fois plus élevée que dans l'Hexagone où 17 % des allocataires sont dans cette situation.

Ainsi que le soulignait devant les délégations le 8 juin 2023, Jean-Marc Bedon, coordinateur de projet référent outre-mer à la Cnaf, *« ce taux élevé de dépendance aux prestations est certainement le plus révélateur des difficultés sociales de ces territoires. Il engage au quotidien la responsabilité de la Caisse nationale et des caisses d'allocations familiales ultramarines, qui assument de manière encore plus prégnante que sur le reste du territoire national un rôle d'amortisseur social »*.

Le total annuel des prestations légales versées par les CAF des DROM s'élevait en 2022 à **5,55 milliards d'euros** sur un budget global, pour la France entière, d'environ **100 milliards d'euros**.

Répartition des foyers allocataires selon la prestation légale perçue et la CAF de gestion Montants du mois de juin 2022 (en euros)

BE007	CAF DE LA GUADELOUPE			CAF DE LA MARTINIQUE			CAF DE LA GUYANE			CAF DE LA RÉUNION			CAF DE MAYOTTE			Total DOM		
	Nombre de foyers	Nombre de personnes couvertes	Montant Total de prestation	Nombre de foyers	Nombre de personnes couvertes	Montant Total de prestation	Nombre de foyers	Nombre de personnes couvertes	Montant Total de prestation	Nombre de foyers	Nombre de personnes couvertes	Montant Total de prestation	Nombre de foyers	Nombre de personnes couvertes	Montant Total de prestation	Nombre de foyers	Nombre de personnes couvertes	Montant Total de prestation
Bénéficiaire d'au moins une prestation LÉGALE	121 451	253 736	89 679 958	104 768	207 484	71 308 374	57 986	169 428	60 129 169	286 597	665 519	227 717 457	22 890	87 834	14 670 978	593 692	1 384 001	463 505 937
Bénéficiaire d'au moins une prestation PAJE	11 195	37 502	3 348 109	8 855	29 258	2 583 744	12 584	53 333	2 839 884	35 303	132 534	10 910 707	0	0	0	67 937	252 627	19 682 445
Prime naissance ou adoption	342	1 155	328 795	281	925	273 520	440	1 941	424 098	934	3 472	915 862	0	0	0	1 997	7 493	1 942 275
Allocation de base (AB)	10 393	34 713	1 787 899	8 233	27 080	1 402 337	12 209	51 942	2 122 582	31 586	119 471	5 407 252	0	0	0	62 421	233 206	10 720 070
Complément d'activité (PREPARE)	283	1 124	98 869	248	987	86 349	149	687	52 813	1 353	5 512	420 398	0	0	0	2 033	8 310	658 429
Complément mode de garde (CMG)	2 347	7 495	1 132 546	1 728	5 507	821 539	685	2 370	240 392	8 638	29 598	4 167 195	0	0	0	13 398	44 970	6 361 671
Bénéficiaire d'au moins une prestation ENFANCE	58 176	180 059	31 428 361	45 933	140 396	23 735 640	36 981	141 992	30 558 547	140 221	486 204	83 560 118	20 211	84 555	12 592 898	301 522	1 033 206	181 875 563
Allocations familiales (AF)	55 455	174 711	7 229 631	43 358	135 457	5 483 729	35 521	139 116	9 074 827	136 236	478 787	22 010 521	19 980	84 228	2 696 513	290 550	1 012 299	46 495 220
Complément familial (CF)	5 589	18 112	1 323 456	4 392	13 949	1 027 854	5 020	20 127	1 211 364	16 130	59 004	3 794 392	2 087	9 747	256 808	33 218	120 939	7 613 874
Allocation de soutien familial recouvrable (ASF)	21 042	59 175	3 571 622	18 277	50 050	3 140 225	11 576	45 713	2 520 906	37 051	116 580	7 243 012	0	0	0	87 946	271 518	16 475 765
au moins allocation de soutien familial recouvrable (ASF-R)	588	1 731	-	338	1 008	-	145	477	-	819	2 731	-	0	0	0	1 890	5 947	-
au moins allocation de soutien familial non recouvrable (ASF-N)	20 574	57 909	-	17 996	49 265	-	11 465	45 364	-	35 712	112 621	-	0	0	0	85 747	265 159	-
au moins allocation de soutien familial complémentaire (ASF-C)	221	697	13 476	125	396	7 101	57	228	5 040	1 387	4 653	105 291	0	0	0	1 790	5 974	130 908
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	33 676	106 622	19 303 652	24 973	77 258	14 083 833	22 628	95 728	17 751 450	80 000	293 017	50 512 193	11 558	52 040	9 639 576	172 835	624 665	111 290 705
Bénéficiaire d'au moins une prestation DÉPENDANCE	13 086	23 647	769 817	11 785	21 065	617 479	5 239	15 391	511 621	28 900	61 933	2 448 560	922	2 575	46 655	59 932	124 611	4 394 133
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	2 863	9 834	757 522	2 912	9 879	604 545	2 334	10 732	505 350	7 957	32 093	2 387 354	308	1 472	46 655	16 374	64 010	4 301 426
Allocation journalière de présence parentale (AJPP)	9	36	9 616	9	34	9 267	6	28	6 158	55	194	49 519	0	0	0	79	292	74 560
Complément de l'AJPP sans AJPP	0	0	0	0	0	0	1	5	113	1	4	113	0	0	0	2	9	226
Allocation journalière du proche aidant (AJPA)	3	3	2 679	6	14	3 668	0	0	0	16	39	11 574	0	0	0	25	56	17 921
Bénéficiaire d'au moins une prestation LOGEMENT	43 806	93 709	16 708 729	36 222	73 412	13 285 192	18 953	57 440	7 474 263	116 733	280 235	44 290 967	987	4 174	359 579	216 701	508 970	82 118 729
Aide au logement familial (ALF)	23 521	71 426	8 175 981	18 141	53 798	5 979 303	13 259	50 954	5 018 350	62 661	219 190	22 355 520	870	4 016	308 361	118 452	399 384	41 837 515
Aide au logement social (ALS)	20 285	22 283	4 266 374	18 081	19 614	3 652 945	5 694	6 486	1 227 956	54 072	61 045	10 967 723	117	158	25 609	98 249	109 586	20 140 607
Aide personnalisée au logement (APL)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bénéficiaire d'au moins une prestation INSERTION	70 441	130 801	37 421 676	63 088	109 633	31 086 318	34 053	96 899	18 744 854	172 709	374 520	86 507 106	5 235	15 574	1 671 846	345 526	727 427	175 431 799
Revenu de solidarité active (RSA)	43 913	82 614	22 917 511	35 070	61 617	17 535 335	23 148	71 108	13 539 375	97 771	223 761	51 337 900	4 397	12 934	1 254 347	204 299	452 034	106 584 468
Prime pour l'activité (PPA)	29 513	55 576	5 858 788	31 930	56 464	6 204 754	12 162	30 649	2 734 715	85 563	185 472	17 838 540	1 111	3 557	136 368	160 279	331 718	32 773 164
Allocation adulte handicapé (AAH)	10 410	14 432	8 553 215	9 026	11 712	7 218 766	2 977	4 943	2 433 211	21 248	31 038	16 936 631	620	1 128	278 738	44 281	63 253	35 420 560
Compléments AAH	832	1 229	92 163	1 080	1 544	127 463	325	610	37 554	3 497	5 610	394 035	35	110	2 393	5 769	9 103	653 607
Revenu de solidarité outre-mer (RSO)	1 080	1 150	571 208	662	719	350 102	468	571	247 404	5 265	5 781	2 791 124	0	0	0	7 475	8 221	3 959 837
Bénéficiaire d'au moins une prestation INTERNATIONAL	3	9	3 267	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	9	3 267
Allocation différentielle (ADI)	3	9	3 267	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	9	3 267
Complément différentiel (CDI)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocation migrants (AMI)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Population au 1 ^{er} janvier 2022	378 476	352 205	296 058	869 993	299 022	2 195 754
Taux de couverture (nb personnes couvertes/population)	67,0%	58,9%	57,2%	76,5%	29,4%	63,0%

Sources : Cnaf, allstat FR6 au titre de décembre 2021, Insee, recensement de la population française.
Champ : ensemble des foyers allocataires gérés par une CAF des DOM et bénéficiant d'au moins une prestation légale au titre de décembre 2021.

b) Un alignement inachevé des prestations familiales dans les quatre DROM historiques

Historiquement les droits aux prestations familiales comportaient de multiples différences entre les outre-mer et l'Hexagone, avec notamment des prestations moins élevées mais assorties de politiques complémentaires.

Aujourd'hui, à l'exception du cas particulier de Mayotte, l'égalité est quasiment atteinte sur le plan du droit. Dans les quatre DROM historiques - La Réunion, Guadeloupe, Martinique et Guyane - un mouvement d'alignement des prestations familiales avec l'Hexagone est en cours et toute nouvelle prestation légale nationale est automatiquement applicable dans les départements d'outre-mer aux mêmes conditions que dans l'Hexagone. Quelques différences subsistent néanmoins.

(1) Des conditions d'ouverture des droits différentes

En réalité, il n'existe plus désormais que deux différences majeures entre les prestations versées dans les DROM et celles versées dans l'Hexagone :

- d'une part, les **allocations familiales** sont **versées** dans les DROM **dès le premier enfant**, pour un montant actuel de 24,71€ par mois, sans modulation en fonction des ressources. À partir de deux enfants, les montants sont identiques à l'Hexagone, avec une modulation en fonction des ressources ;

- d'autre part, l'**allocation de complément familial** (CF) servie dans les DROM est une prestation très différente de celle servie dans l'Hexagone. En effet, **dans l'Hexagone**, le CF est versé aux **familles nombreuses** qui ont à leur charge au moins trois enfants âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans, sous conditions de ressources, prenant ainsi la suite du versement de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). **Dans les DROM**, ce complément est versé, dès le premier enfant, aux familles ayant à leur charge **au moins un enfant, de ses 3 ans jusqu'à ses 5 ans** (sans autre enfant de moins de 3 ans), sous conditions de ressources.

Cette modalité de versement dans les DROM pose la question de la continuité de son bénéficiaire puisqu'il n'est parfois plus perçu malgré une nouvelle naissance¹. La particularité de ce mode de versement était à l'origine conçue comme une façon de « *ne pas encourager la natalité* » comme l'a observé devant les délégations Michel Villac, président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA).

Les **aides au logement** demeurent également différentes. En effet, les locataires du parc social conventionné dans les DROM ne peuvent bénéficier comme dans l'Hexagone d'une **aide personnalisée au logement**. En revanche, les accédants à la propriété peuvent, si leurs ressources sont

¹ C'est alors l'allocation de base de la Paje qui est versée.

modestes, bénéficiaire d'une aide au logement, ce qui n'est plus le cas dans la France hexagonale depuis 2018.

(2) Des prestations sociales qui n'existent pas dans l'Hexagone

Les DROM bénéficient, par ailleurs, de deux prestations qui n'existent pas dans l'Hexagone :

- le **revenu de solidarité (RSO)** : créée en 2001, cette prestation est versée aux personnes âgées de 55 à 64 ans, bénéficiaire du RSA depuis au moins deux années consécutives et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail. Également ouvert à Saint-Pierre-et-Miquelon, il n'a pas été étendu à Mayotte ;

- la **prestation accueil et restauration scolaire (Pars)** : elle permet aux CAF d'outre-mer de contribuer au financement de la restauration scolaire des élèves scolarisés de l'école maternelle au lycée, dans un établissement public ou privé sous contrat, dans le but de réduire le reste à charge des familles.

Cette prestation est généralisée à l'ensemble des enfants scolarisés en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, peu importe le niveau scolaire, le type d'enseignement ou les ressources des parents. Cette spécificité ultramarine tient aux **difficultés particulières auxquelles sont confrontés les élèves et les établissements scolaires**.

Au titre de l'année scolaire 2021-2022, les CAF ont contribué *via* la Pars au financement des frais de restauration scolaire à hauteur de **86 millions d'euros**. En outre, pour l'année scolaire 2020-2021, 344 000 enfants scolarisés de la maternelle au lycée ont bénéficié de cette aide, soit 64 % de l'ensemble des élèves ultramarins.

Le taux d'élèves bénéficiaires d'un service de restauration est toutefois hétérogène selon les départements et fortement dépendant de l'offre de restauration scolaire existante dans le département et proposée par les établissements scolaires. En effet, lorsque les élèves ne bénéficient pas d'une offre de restauration scolaire, la Pars ne peut pas être versée.

Bénéficiaires de la Pars au titre de l'année scolaire 2020-2021 dans les cinq DROM

	Nombre d'élèves scolarisés	Bénéficiaires Pars	Taux de couverture Pars
La Réunion	219 644	153 426	70 %
Martinique	56 643	43 542	77 %
Guadeloupe	84 362	40 579	48 %
Guyane	85 149	32 353	38 %
Mayotte	90 862	74 042	81 %
Total 5 DROM	536 660	343 942	64 %

c) Des règles spécifiques à Mayotte

Ainsi que le soulignait, devant les délégations le 2 février 2023, Michel Villac, président du HCFEA, « *à Mayotte, dont le niveau de vie est le sixième de celui de l'Hexagone, seul un tiers de la population est couverte [par la sécurité sociale]. Cela veut dire que le code de la sécurité sociale, restrictif, ne protège qu'une part minoritaire de la population, malgré des besoins très importants* ».

- (1) La persistance d'une réglementation mahoraise spécifique en matière de prestations familiales et sociales

Si, comme précédemment évoqué, les quatre DROM « historiques » ont entamé et quasiment achevé un processus d'harmonisation des prestations avec l'Hexagone, persiste à Mayotte une réglementation spécifique justifiée, en principe, par une situation locale particulière.

**Le cas particulier de Mayotte
concernant le versement des prestations familiales**

D'après les éléments fournis aux délégations par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), à Mayotte, plusieurs prestations CAF versées dans l'Hexagone ne sont, à ce jour, pas ouvertes pour Mayotte. Il s'agit des prestations suivantes :

- prime à la naissance et à l'adoption ;
- prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) ;
- complément de libre choix du mode de garde (CMG) pour l'emploi direct (projet d'ouverture fin 2023/début 2024) ;
- allocation de soutien familial ;
- aide personnalisée au logement (hors APL logement foyer).

De même certaines prestations ou *minima* sociaux versés à Mayotte sont servis avec des montants inférieurs et/ou des conditions d'ouverture de droits plus restrictives que dans les autres DROM, sachant qu'il existe par ailleurs des différences entre DROM et France hexagonale (conditions différentes, pour certaines plus favorables aux allocataires des DROM). Il s'agit des prestations suivantes :

- allocation familiale ;
- complément familial ;
- revenu de solidarité active (RSA) et prime d'activité ;
- allocation aux adultes handicapés.

Il est à noter que le complément de libre choix du mode de garde (CMG) versé lorsque la famille recourt à un service prestataire de gardes d'enfants, à une micro-crèche Paje et à une crèche familiale, est applicable à Mayotte depuis le 1^{er} juillet 2022. Les montants de ressources des familles et les montants maximum de CMG sont adaptés aux spécificités mahoraises.

La publication du décret n° 2022-659 du 25 avril 2022 a étendu à Mayotte les dispositions réglementaires du code de la sécurité sociale relatives au complément de libre choix du mode de garde (CMG). Cela favorise notamment la création de MAM (maisons d'assistants maternels) sur le territoire.

Par ailleurs, le décret n° 2022-1311 du 12 octobre 2022, pris en application d'une ordonnance n° 2021-1553 du 1^{er} décembre 2021, étend à Mayotte l'allocation journalière de présence parentale, prestation qui indemnise les parents cessant leur activité pour s'occuper de leur enfant malade.

Source : Caisse nationale des allocations familiales

Dès lors, seules les allocations familiales pour deux enfants sont les mêmes que dans l'Hexagone mais non modulées, ainsi que deux prestations spécifiques, notamment pour les enfants handicapés.

L'allocation de soutien familial n'est pas servie de même que le RSO, précédemment évoqué, qui n'existe pas à Mayotte.

Un certain nombre de prestations devraient être déployées dans les mois qui viennent, comme le complément de libre choix du mode de garde (CMG) et le congé de paternité et d'accueil de l'enfant.

En outre, il existe une série de prestations aux conditions ou montants spécifiques. Les allocations familiales à partir du troisième enfant sont moins élevées qu'ailleurs. Le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et le RSA, la prime d'activité, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les aides au logement sont aussi assorties de conditions nettement moins favorables. Ainsi une partie de la population ne bénéficie pas des prestations.

L'obtention du RSA nécessite la preuve de quinze années consécutives de résidence sur le territoire. Son montant pour une personne seule, sans enfant, est fixé par un décret¹ du 4 mai 2023 à **303,88 euros** par mois à compter du 1^{er} avril 2023, ce qui correspond à environ **la moitié du RSA versé dans l'Hexagone**.

Certains habitants vivant à Mayotte depuis de nombreuses années n'ont jamais régularisé leur situation administrative et ne peuvent donc bénéficier des prestations qui exigent la preuve de quinze années de présence continue sur le territoire. De plus, comme le soulignait Enrafati Djihadi, directrice de l'Udaf de Mayotte, devant les délégations, certaines familles mahoraises ne peuvent bénéficier du RSA car elles sont mariées selon le droit local et non le droit commun.

C'est pourquoi, malgré un fort taux de pauvreté, seul un tiers de la population mahoraise bénéficie des prestations familiales ou sociales.

¹ Décret n° 2023-341 du 4 mai 2023 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active à Mayotte.

Des engagements de convergence ont été pris, notamment par le Président de la République qui a annoncé l'accélération du calendrier de la convergence sociale avec un aboutissement prévu en 2031 plutôt qu'en 2036.

Pour le président du HCFEA, Michel Villac, il convient de « se pencher en priorité sur l'allocation de base de la Paje, les allocations familiales pour trois enfants et plus et le complément familial. Cela n'aurait sans doute pas de sens d'aligner le RSA à Mayotte sur son niveau en métropole. En revanche, il faut avoir pour objectif une parité sociale globale ». En outre, « le **logement** représente évidemment un **enjeu fondamental**. Les **difficultés** sont **massives à Mayotte** et en Guyane, moindres dans les autres départements, si l'on excepte certains quartiers. Quoi qu'il en soit, il faut intensifier l'effort de résorption de l'habitat insalubre et déployer l'aide personnalisée au logement (APL) avec plus de vigueur ».

S'agissant du RSA versé à Mayotte, notre collègue Nassimah Dindar, sénatrice de La Réunion, a pour sa part estimé nécessaire qu'il soit « aligné sur le niveau des autres territoires, pour une raison très simple : les Mahorais viennent à La Réunion pour percevoir un RSA largement supérieur, quitte à faire des allers-retours. Ce serait aussi un moyen de traiter le cas des mineurs non accompagnés et de réduire les carences éducatives ».

(2) Un régime de sécurité sociale autonome

Mayotte dispose, par ailleurs, d'un régime autonome de sécurité sociale et d'une caisse de sécurité sociale unique qui gère l'ensemble des risques couverts : la Caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM).

Comme le soulignait devant les délégations Philippe Fery, directeur général de la CSSM, les orientations de la branche famille de la CSSM sont définies par des conventions d'objectifs et de gestion (COG). Les moyens sont donnés à travers l'action sociale et familiale. Toutefois, l'action de la CAF de Mayotte est limitée aux familles en situation régulière. La CSSM est donc relativement inopérante face aux enfants isolés, *a fortiori* lorsque ceux-ci quittent le système scolaire.

Le fait pour Mayotte de ne posséder qu'un seul organisme « multibranche » de sécurité sociale est considéré par certains acteurs mahorais comme un avantage et le moyen de créer une prestation sociale unique regroupant toutes les prestations actuelles dont la mise en place serait accompagnée par tous les relais locaux du département.

d) Un fort taux de non-recours aux prestations

- (1) Une partie des bénéficiaires potentiels des prestations « laissés sur le bord de la route »

D'après les éléments fournis aux délégations par le HCFEA, des indices concordants montrent qu'**une partie des bénéficiaires potentiels de prestations n'y ont pas accès soit parce qu'ils ne connaissent pas leur existence soit parce qu'ils sont trop éloignés des institutions qui les**

délivrent : l'éloignement géographique de certaines populations et les difficultés de circulation qu'elles rencontrent, l'impossibilité d'utiliser les moyens numériques de communication, la barrière de la langue pour certaines d'entre elles ainsi que la faiblesse des montants alloués au regard de la complexité des formalités à accomplir expliquent cet état de fait.

Pour Michel Villac, président du HCFEA, « *il faut traiter la question du non-recours aux prestations qui est importante et tient au fait que les populations soit ne connaissent pas l'existence des prestations soit sont trop éloignées des institutions qui les délivrent, en particulier en Guyane et à Mayotte* ».

Le taux de non-recours aux prestations est élevé, en particulier en Guyane et à Mayotte, où conserver des documents papier ne correspond pas toujours à la culture locale ni à des conditions climatiques favorables (en raison du taux d'humidité élevé en Guyane par exemple). Le recours à des démarches administratives dématérialisées est souvent encore plus complexe, lorsque les familles n'ont pas accès à Internet ou n'ont pas les compétences informatiques nécessaires.

Camille Chaserant, conseillère scientifique du HCFEA, rappelle ainsi que « *le taux de non-recours aux prestations est particulièrement élevé à Mayotte et en Guyane : dans ce territoire immense et en partie enclavé, l'accès aux CAF n'est pas aisé. S'y ajoute la difficulté de conserver les documents en papier : non seulement l'humidité est en soi un problème, mais ce réflexe ne correspond pas à la culture locale. Certes, un service de pirogues itinérantes a été créé, mais les familles ont leur propre rythme de vie. N'oublions pas non plus la barrière de la langue, qui rend la terminologie administrative encore plus aride* ».

L'effet important de l'illettrisme et des langues locales plaide donc pour la traduction d'une partie des documents et interfaces informatiques.

De même, l'illectronisme et les difficultés d'accès aux outils numériques sont à l'origine de rupture de droits et d'abandon de démarches jugées trop difficiles par les familles.

Plus globalement, **certaines familles n'ont pas connaissance des droits auxquels elles peuvent prétendre**. Ainsi, Patricia Augustin, secrétaire générale de la Fédération syndicale des familles monoparentales (FSFM) a observé une réelle méconnaissance des dispositifs existants. Elle a ainsi cité l'exemple de familles à Saint-Martin qui ne connaissaient pas l'existence de la réforme des pensions alimentaires et à qui elle avait dû expliquer le nouveau dispositif afin qu'elles puissent percevoir ces pensions lorsqu'elles ne leur étaient pas versées.

- (2) Les leviers activés par les CAF pour améliorer l'accès aux droits des populations ultramarines

Comme le rapporte la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), le taux élevé de bénéficiaires de prestations engage au quotidien sa responsabilité et celle des CAF ultramarines qui assument de manière encore

plus prégnante que sur le reste du territoire national un **rôle d'amortisseur social**. À ce titre, **l'action des CAF en matière d'accès aux droits est évidemment un enjeu majeur pour ces territoires**.

Ainsi, dans certains territoires, des **services itinérants** tentent d'informer et d'accompagner les familles en se rendant dans les territoires enclavés, comme à La Réunion ou en Martinique, ou isolés comme en Guyane.

En **Martinique**, la CAF a développé des « caravanes des droits » pour aller directement au contact des populations tandis que le *Secours catholique* travaille sur une solution itinérante par l'expérimentation du « Fraternity Bus ». Sonia Melina-Hyacinthe, directrice de politiques publiques petite enfance et parentalité et production de service à la CAF de Martinique, a témoigné auprès des rapporteurs de la mise en place d'une démarche d'« aller vers » lors des naissances : des travailleurs sociaux se rendent également dans les maternités pour ouvrir des droits.

À **La Réunion**, la ville de Saint-Louis a mis en place un « programme activation 100 % droits sociaux » dans le cadre duquel un outil de simulation a été créé pour permettre de repérer les droits manquants. Dans cette commune, tout citoyen se rendant dans un point d'accueil du centre communal d'action sociale (CCAS) reçoit une information complète sur l'ensemble de ses droits. L'Union départementale des CCAS facilite par ailleurs le déploiement de bonnes pratiques auprès des communes dans leurs actions d'accès aux droits et de lutte contre la fracture numérique.

Plus globalement, les différents outils développés par la CAF pour améliorer l'accès aux droits des bénéficiaires de prestations sont les suivants :

- la **mise en place de parcours « usagers »** qui visent à faciliter les démarches des usagers, accélérer l'accès à leurs droits, les informer sur les ressources à leur disposition près de chez eux (généralisation du parcours « séparation » en 2021 ; prochain déploiement du parcours « arrivée d'un enfant » prévu pour fin 2023) ;

- le **déploiement de solutions techniques innovantes** visant à aider les allocataires à réaliser leurs démarches administratives ;

- le **développement d'un large réseau de partenaires d'accueil** formés par la CAF pour mailler le territoire et proposer un accompagnement numérique de proximité aux usagers ;

- l'impulsion et le soutien aux actions ou dispositifs innovants « **d'aller vers** » ou **services itinérants** en faveur des publics les plus fragiles ou les plus éloignés des centres urbains, compte tenu des géographies atypiques des territoires ultramarins.

La **Direction générale des outre-mer (DGOM)** est également attentive à la problématique du non-recours aux prestations sociales et a

informé les collectivités ultramarines du lancement d'un appel à projet national intitulé « **territoire zéro non recours** » dans dix territoires en 2023 avec une extension envisagée après 2024. Dans le cadre de cet appel à manifestation d'intérêt, sept collectivités ultramarines ont présenté des demandes (trois pour La Réunion, une en Guadeloupe, une à Mayotte, une en Guyane et une en Martinique).

Le développement des **Maisons France Services**, objectif déjà assigné aux outre-mer par l'intermédiaire de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), concourt également à un meilleur accès des populations aux prestations et services publics.

e) Une diversité des prestations servies dans les collectivités d'outre-mer (COM)

(1) Focus sur les collectivités du Pacifique autonomes

Comme évoqué précédemment, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna disposent de **régimes indépendants et spécifiques de prestations familiales** dont les **règles** sont **définies par les autorités locales**. Chacune de ces collectivités est donc libre de fixer les aides familiales et sociales versées à ses habitants et de définir ainsi sa propre politique familiale sans que l'État n'intervienne.

Les tableaux ci-après récapitulent les différents acteurs de la politique familiale dans ces collectivités ainsi que tous les types de prestations familiales versées.

NOUVELLE-CALÉDONIE

Les acteurs de la politique familiale

- le **Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie** : conciliation de la vie familiale et professionnelle (projet de dispositif de prise en charge partielle des frais de garde), plan territorial de protection de l'enfance (dispositifs de protection des mineurs, prévention et répression de la délinquance...), etc. Le Conseil calédonien de la famille coordonne la politique familiale ;
- les **trois Provinces** : services de protection de l'enfance, action sociale provinciale, protection maternelle et infantile (PMI), ou antennes médico-psychologiques (allocations aux enfants secourus, mesures d'aide éducative à domicile, aides financières exceptionnelles, bourses scolaires etc.) ;
- les **communes** : mairies ou CCAS (aides alimentaires, aides urgentes, aides aux vacances) et conduite d'actions individuelles ou collectives favorisant le bien-être de l'enfant et de l'adolescent, et la prévention des difficultés parentales ;
- des **organismes de protection sociale** : Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie (Cafat), Mutuelle des fonctionnaires, Fonds social de l'habitat...
- des **associations** : (Union des Professionnels de la Petite Enfance, Association pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescent, *Croix-Rouge*, SOS violences sexuelles).

NOUVELLE-CALÉDONIE		
Prestations familiales légales versées par la Cafat (chaque prestation est déclinée en prestation de solidarité sous conditions de ressources)		
Sans conditions de ressources		
Prestations versées	Montant	Conditions pour en bénéficier
Allocations prénatales (pendant la grossesse)	3 primes : - 30 544 FCFP ¹ bruts au 3e mois de grossesse ; - 61 088 FCFP bruts au 6e mois de grossesse ; - 45 816 FCFP bruts au 8e mois de grossesse.	Résidence sur le territoire. Activité salariée ou conjoint/concubin/partenaire de PACS ou enfant à charge d'un travailleur salarié.
Allocations de maternité (à la naissance) En cas de naissance multiple, une allocation de maternité est versée pour chaque enfant.	2 versements : - 26 726 FCFP bruts à la naissance ; - 26 726 FCFP bruts lorsque l'enfant atteint l'âge de 6 mois.	Mêmes conditions que pour les allocations prénatales. Avoir accouché sous contrôle médical en Nouvelle-Calédonie (sauf en cas d'évasan). Avoir donné naissance à un enfant né en vie. Avoir inscrit l'enfant à l'état civil.
Allocations familiales	Versement mensuel jusqu'aux 16 ans de l'enfant (21 ans en cas de poursuite d'études)	Être en séjour régulier en Nouvelle-Calédonie Être travailleur salarié (non fonctionnaire). Exercer chaque mois une activité minimum ou percevoir un salaire minimum. Avoir un ou plusieurs enfants à charge
Complément familial	- 19 472 FCFP si revenus < 4 364 400 FCFP ; - 15 272 FCFP si revenus < 6 546 600 FCFP ; - 8 018 FCFP si revenus > ou = 6 546 600 FCFP.	Conditions de revenus pour le complément familial

¹ Franc pacifique (1 FCFP = 0,0084 euro).

NOUVELLE-CALÉDONIE		
Sous conditions de ressources (revenus annuels inférieurs à 2 913 800 FCFP sauf allocation de rentrée scolaire)		
Prestations versées	Montant	Conditions pour en bénéficier
<p>Allocations prénatales de solidarité revenus annuels < 2 913 800 FCFP</p>	<p>3 primes : - 30 050 FCFP bruts au 3^e mois de grossesse ; - 60 100 FCFP bruts au 6^e mois de grossesse ; - 45 075 FCFP bruts au 8^e mois de grossesse ;</p>	<p>Résidence sur le territoire. Ne pas bénéficier des allocations prénatales d'un autre régime obligatoire.</p>
<p>Allocations de maternité de solidarité revenus annuels < 2 913 800 CFP</p>	<p>2 versements : - 26 318 FCFP bruts à la naissance ; - 26 318 FCFP bruts lorsque l'enfant atteint l'âge de 6 mois. En cas de naissance multiple, une allocation de maternité est versée pour chaque enfant.</p>	<p>Même conditions que pour les allocations prénatales de solidarité.</p>
<p>Allocations familiales de solidarité revenus annuels < 2 913 800 CFP</p>	<p>Versement mensuel jusqu'aux 16 ans de l'enfant (21 ans en cas de poursuite d'études). 19 140 FCFP par enfant.</p>	<p>Résider en Nouvelle-Calédonie (pour les étrangers, être en séjour régulier). Ne pas bénéficier de prestations de même nature par un autre régime de protection sociale. Avoir un ou plusieurs enfants à charge (légitime, naturel, adopté ou confié).</p>
<p>Allocation de rentrée scolaire revenus annuels < 4 364 400 FCFP</p>	<p>1 versement : 9 545 FCFP</p>	<p>Avoir au moins un enfant à charge, âgé de plus de 2 ans et 7 mois au 1^{er} janvier. Avoir droit aux allocations familiales de janvier pour l'enfant.</p>
<p>Allocation de rentrée scolaire de solidarité</p>	<p>1 versement : 9 570 FCFP</p>	<p>Avoir au moins un enfant à charge, âgé de plus de 2 ans et 7 mois au 1^{er} janvier. Avoir droit aux allocations familiales de solidarité de janvier pour l'enfant.</p>

NOUVELLE-CALÉDONIE		
Prestations extra-légales versées par le Fonds d'action sanitaire, sociale et familiale de la Cafat (mesures d'action sociale)		
Prestations versées	Montant	Conditions pour en bénéficier
- aides à la garderie ; - aides à la cantine ; - aides aux vacances ; - majoration de l'allocation familiale pour les enfants ayant un taux de handicap entre 30 et 66 % ; - Pass sports Cafat (financement de la souscription de licence sportive annuelle) ; - financement du reste à charge des repas étudiants servis à l'Université de Nouvelle-Calédonie.		Conditions de ressources (sauf Pass Sports Cafat).
Prestations extra-légales versées par la Mutuelle des fonctionnaires		
Prestations versées	Montant	Conditions pour en bénéficier
Allocation layette (à la naissance)	84 €	Être adhérent de la MDF.
Aide mensuelle aux frais de garderie	84 € tant que l'enfant n'est pas scolarisé.	Être adhérent de la MDF.
Mise à disposition de logements locatifs de courte durée à tarifs réduits lorsque le séjour a lieu pour des raisons médicales .	Ces hébergements permettent, par exemple, à de futures mamans d'y loger jusqu'à 2 mois avant leur accouchement.	Adhérents résidant en Provinces Nord et Îles.
Prestations extra-légales versées par le Fonds social de l'Habitat (FSH)		
Prestations versées	Montant	Conditions pour en bénéficier
Aide au logement	Montant moyen mensuel en 2021 : 280 €	Conditions de ressources. Résider en Nouvelle-Calédonie. Calculée en fonction du montant du loyer et de la composition familiale (majoration pour familles monoparentales).

WALLIS-ET-FUTUNA

Les acteurs de la politique familiale

- le pôle social du Service d'inspection du travail et des affaires sociales (Sitas) ;
- le pôle petite enfance de l'Agence de Santé (ADS) qui travaille sur la prévention (semi-PMI) ;
- la Caisse des prestations sociales de Wallis et Futuna (CPSWF) ;
- l'administration supérieure ;
- l'Assemblée territoriale ;
- la DFIP pour le paiement de certaines prestations ;
- la Chefferie, les associations, l'Église, etc.

Prestations familiales légales gérées par la CPSWF
962 bénéficiaires, montant total de 382 M de FCFP

Prestations versées	Montant	Conditions pour en bénéficier
Allocations familiales	11 000 FCFP par enfant à charge, de la naissance jusqu'à 16 ans révolus (21 ans en cas d'études ou d'apprentissage)	Être de nationalité française. Résider sur le territoire. Travailleurs salariés et assimilés.

Aide sociale à l'enfance gérée par la CPSWF
853 enfants bénéficiaires, montant total de 78 M de FCFP

Prestations versées	Montant	Conditions pour en bénéficier
Aide sociale à l'enfant Versée de la naissance jusqu'à 14 ans révolus (16 ans en cas d'études primaires et 21 ans en cas d'études ou apprentissage).	1 ^{er} enfant à 6 040 FCFP 2 ^e enfant à 7 040 FCFP 3 ^e enfant à 9 040 FCFP 4 ^e enfant à 11 040 FCFP 5 ^e enfant à 13 040 FCFP 6 ^e enfant à 16 040 FCFP 7 ^e enfant et + à 19 040 FCFP	Être de nationalité française. Résider sur le territoire. Personnes non salariées ayant un/des enfant(s) à charge.

POLYNÉSIE FRANÇAISE

Les acteurs de la politique familiale

La Caisse de Prévoyance Sociale de Polynésie française (CPS) applique la politique de prestations sociales du Pays et gère les prestations familiales des trois régimes territoriaux de protection sociale (régime salarié, régime non salarié et régime de solidarité).

Elle accorde également des aides sociales *via* le Fonds d'action sanitaire, sociale et familiale du régime salarié (FASS RGS) pour les familles en difficulté (à l'exception de la participation aux cantines scolaires versées à tous les enfants scolarisés et demi-pensionnaires).

La Direction des solidarités, de la famille et de l'égalité (DSFE) attribue des aides au titre de l'action sociale.

Prestations familiales légales gérées par la CPS
80 800 bénéficiaires, montant total de 6,8 Md de FCFP

Prestations versées	Régime salarié	Régime non salarié	Régime de solidarité (RSPF)
	<p>Conditions d'activité salariée</p> <p><i>80h/mois de travail salarié ou 25 h/mois pour les mères de trois enfants de moins de 14 ans ou d'enfants ayant un handicap reconnu</i></p> <p><i>ou rémunération mensuelle au moins équivalente au SMIC</i></p>		<p>Condition de ressources</p> <p><i>revenus mensuels inférieurs à 97 346 FCFP pour un couple avec ou sans enfant ou une personne seule avec un ou plusieurs enfants</i></p>
<p>Allocations prénatales</p> <p>Soumises au suivi des examens prénataux</p>	<p>59 000 FCFP en 4 versements</p>	<p>Le montant varie de 5 000 FCFP à 54 500 FCFP selon le quotient familial.</p>	<p>54 500 FCFP en 4 versements.</p>
<p>Allocations de maternité</p> <p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avoir accouché sous contrôle médical ; - avoir donné naissance à un enfant en vie ; - avoir déclaré l'enfant à l'état civil 	<p>36 000 FCFP En 2 versements : à la naissance de l'enfant et après la consultation post-natale de la mère (10 semaines après l'accouchement au plus tard).</p>	<p>Le montant varie de 0 à 33 000 FCFP selon le quotient familial.</p>	<p>33 000 FCFP En 2 versements : à la naissance de l'enfant et après la consultation post-natale de la mère (10 semaines après l'accouchement au plus tard).</p>

POLYNÉSIE FRANÇAISE			
Prestations familiales légales gérées par la CPS 80 800 bénéficiaires, montant total de 6,8 Md de FCFP			
Prestations versées	Régime salarié	Régime non salarié	Régime de solidarité (RSFP)
<p>Allocations familiales</p> <p>Versées de l'âge d'un an jusqu'à 16 ans révolus, 21 ans en cas de poursuite d'études.</p> <p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - suivi des consultations médicales exigées, selon l'âge de l'enfant jusqu'à sa scolarisation ; - obligation de scolarité à partir de 6 ans et présentéisme aux cours. 	12 000 FCFP mensuels par enfant.	Le montant varie de 0 à 12 000 FCFP par mois selon le quotient familial.	15 000 FCFP mensuels par enfant.
Prestations extra légales versées par la CPS 90 000 bénéficiaires (participation cantine), montant total de 2,4 Mds de FCFP versés			
Sans condition de ressources			
Participation aux cantines scolaires	85 FCFP par enfant à Tahiti et Moorea. 95 FCFP autres îles. Versée directement au gestionnaire des cantines pour tout enfant scolarisé inscrit à la cantine.		

POLYNÉSIE FRANÇAISE			
Prestations extra légales versées par la CPS 90 000 bénéficiaires (participation cantine), montant total de 2,4 Mds de FCFP versés			
Sous condition de ressources			
Prestations versées	Régime salarié	Régime non salarié	Régime de solidarité (RSPF)
	<p>Conditions d'activité salariée</p> <p><i>Condition de ressources (moyenne économique journalière) :</i></p> <p>- < ou = à 1 300 FCFP : attribution de la totalité des aides dans la limite des tarifs plafonnés,</p> <p>- entre 1 301 et 1 400 FCFP : attribution de 100 % de l'aide à la cantine et 50 % des autres aides dans la limite des mêmes tarifs plafonnés</p>	<p><i>Condition de ressources :</i></p> <p>Quotient familial < 25 000 FCFP</p>	<p>Condition de ressources</p> <p><i>Attribution automatique</i></p>
<p>Aides de rentrée scolaire</p>	<p>Allocation de rentrée scolaire :</p> <p>- 5 000 FCFP pour enfant de - de 6 ans ;</p> <p>8 000 FCFP de 6 à 12 ans ;</p> <p>12 000 FCFP de 12 à 16 ans</p> <p>16 000 FCFP de 16 à 21 ans ;</p> <p>(majoration exceptionnelle de 3 000 FCFP lors de la rentrée 2022-2023).</p> <p>Aide à l'assurance scolaire : 1 520 FCFP par enfant (versée à GAN Assurance).</p>	<p>Depuis le 1^{er} juillet 2018, mise en place d'une aide exceptionnelle à tous les enfants allocataires du RNS et scolarisés versée aux familles :</p> <p>- aide aux frais liés à la rentrée scolaire (fourniture scolaires, trousseau vestimentaire et assurance scolaire) ;</p>	<p>Depuis le 1^{er} juillet 2018, mise en place d'une aide exceptionnelle à tous les enfants allocataires du RSPF et scolarisés versée aux familles :</p> <p>- aide aux frais liés à la rentrée scolaire (fourniture scolaires, trousseau vestimentaire et assurance scolaire) ;</p>

POLYNÉSIE FRANÇAISE			
Prestations extra légales versées par la CPS 90 000 bénéficiaires (participation cantine), montant total de 2,4 Mds de FCFP versés			
Sous condition de ressources			
Prestations versées	Régime salarié	Régime non salarié	Régime de solidarité (RSPF)
	<p>Depuis la rentrée 2022-2023 :</p> <p>Aide à la tenue vestimentaire (trousseau) :</p> <p>- 5 000 FCFP pour enfants de moins de 6 ans ;</p> <p>- 8 000 FCFP de 6 à 21 ans.</p>		
Complément familial (frais de scolarité, de cantine, de goûter, de garderie, internat ou foyer d'accueil et bourses de vacances)	Complément à l'aide cantine : prise en charge d'un repas par jour plafonné à 500 FCFP.	- complément à l'aide cantine : prise en charge d'un repas par jour plafonné à 500 FCFP.	- complément à l'aide cantine : prise en charge d'un repas par jour plafonné à 500 FCFP.
Participation aux frais de colonies de vacances	de 1 000 à 3 500 FCFP selon les cas		
Aide au pass'sport 2023	15 000 FCFP (pour les bénéficiaires de l'ARS)		5 000 FCFP (pour les bénéficiaires de l'ARS)

POLYNÉSIE FRANÇAISE			
Aides sociales, sanitaires et familiales versées par la DSFE 56 000 bénéficiaires, montant total de 6 Mds de FCFP versés			
Sous conditions de ressources et après enquête sociale de la DSFE			
Aides versées	Régime salarié	Régime non salarié	Régime de solidarité (RSPF)
<p>Aides sociales et familiales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aides de première nécessité (alimentaires, vestimentaires, et produits d'hygiène) ; - Aides pour l'habitat et le logement ; - Aides à l'épanouissement de l'enfant (garderie, cantine, bourses de vacances) ; - Autres aides aux familles (frais de transport inter-îles, aide à l'insertion) 	<p>Moyenne économique journalière¹ inférieure ou égale à 1 840 FCFP.</p> <p>Prestations en nature octroyées sous formes de bons de commande permettant de faire des achats chez les fournisseurs référencés par la DSFE ou prestations en espèces.</p>		
<p>Aides sanitaires</p> <p>Soutien aux familles en difficulté</p> <p>Aides exceptionnelles (aides d'urgence)</p>	<p>Prestations en espèces</p>		

¹ La moyenne économique journalière de la cellule familiale est calculée selon la formule suivante :
Moyenne économique = $\frac{\text{revenus moyens} - \text{abattement pour charge}}{30 \times \text{nombre de personnes}}$

En **Polynésie française**, les dépenses de la branche famille (allocations prénatales, maternité, familiales) se sont élevées en 2020 à 60,360 millions d'euros pour 82 567 bénéficiaires. Les aides sociales aux familles ont représenté 49,442 millions d'euros en 2020. En outre, il y a eu 6 334 bénéficiaires des prestations liées au handicap en 2020 (allocations spéciales, complément, allocations adultes handicapés) pour un montant de plus de 3,803 millions d'euros.

Lors de la table ronde sur la situation dans les collectivités du Pacifique, Loïs Bastide, maître de conférences en sociologie à l'Université de la Polynésie française, a souligné que « *même si les prestations sociales proposées restent modestes en Polynésie française, les aides jouent un rôle critique dans le quotidien des bénéficiaires* ». Il a également rapporté que, « *à date, les dépenses sociales par habitant s'élèvent à 1 700 euros en métropole, contre 630 euros en Polynésie française. Les besoins y sont pourtant plus importants. C'est une des raisons qui expliquent la dépendance des individus au cadre familial* ». Enfin, il a souligné le paradoxe selon lequel les allocations familiales liées au régime social (à savoir les familles en difficulté) sont inférieures de 30 % aux allocations familiales versées par le régime des salariés.

S'agissant des **actions de soutien à la parentalité** mises en œuvre par la collectivité, Rodica Ailincăi, professeure des universités, enseignante chercheuse à l'Institut national supérieur du professorat et de l'éducation de Polynésie française, directrice du Laboratoire EASTCO Sociétés Traditionnelles et Contemporaines en Océanie, a fait savoir qu'en Polynésie française, les acteurs locaux accordent une attention particulière aux besoins manifestés par les familles et par les parents en situation de précarité. Par exemple, des travaux axés sur la définition d'un plan d'action adapté aux besoins des Polynésiens et sur la mise en place d'une politique de prévention de la délinquance ont récemment été menés. Cette action a donné lieu à la création de dispositifs d'accompagnement gérés par le service social de la Caisse de prévoyance, par l'Office polynésien de l'habitat, par les services de la santé, par les associations et par d'autres partenaires.

En parallèle, le ministère de l'immigration a créé, dans certaines communes, une plateforme d'accueil réservée aux décrocheurs scolaires. Par ailleurs, des référents « Décrochage » ont été désignés dans chaque établissement scolaire. Les autorités ont également mis en place un groupe de prévention spécialisé dans la gestion du décrochage. Cette instance se concentre surtout sur la lutte contre l'absentéisme. Enfin, des dispositifs spécifiques permettent aux élèves de sixième de rester plus longtemps dans leur ville d'origine.

Dans le même temps, des associations organisent des sessions collectives de sensibilisation centrées sur la parentalité.

Les mairies déploient, quant à elles, des dispositifs multi-parentaux visant à favoriser la réussite éducative des jeunes et des élèves vivant dans des quartiers prioritaires. Pour finir, l'entité *Parent Autrement* organise des

formations en ligne. Celles-ci se focalisent sur la promotion d'une parentalité bienveillante.

Toutefois, même si des dispositifs d'accompagnement à la parentalité existent à Tahiti, l'accessibilité de ces outils est faible, voire nulle, au sein des archipels éloignés. Or les besoins des parents évoluent en fonction de leur localisation géographique.

En **Nouvelle-Calédonie**, en 2021, les allocations familiales et allocations familiales de solidarité (AFS) se sont élevées à 750 millions de francs Pacifique (environ 6,3 millions d'euros) versés à près de 26 000 foyers.

L'**Université de Nouvelle-Calédonie** a mis en place un dispositif collectif d'accompagnement des jeunes parents sur le campus universitaire, dénommé *P'tit campus*, initié en 2020 et destiné à répondre aux besoins des étudiants contraints de concilier leur parentalité avec leur cursus universitaire et la poursuite de leurs études. Ce dispositif s'est constitué grâce à des partenariats : avec des collectivités de Nouvelle-Calédonie telles que la Province du Sud ainsi que des associations. Une salle de parentalité a été inaugurée au sein de l'université en avril 2022 qui permet aux étudiants qui s'y rendent de rester avec leur enfant tout en étudiant. Le budget accordé à la rénovation de cette salle était de 800 000 francs Pacifique, soit 6 720 euros. Ce dispositif concerne une dizaine d'étudiants par an.

À **Wallis-et-Futuna**, au titre de l'année 2021, les prestations familiales ont été versées à 962 allocataires, pour une dépense effective de 3,34 millions d'euros.

S'agissant des **actions de soutien à la parentalité**, plusieurs services territoriaux agissent en direction des enfants et des jeunes du territoire de Wallis-et-Futuna : le pôle social du service de l'inspection du travail et des affaires sociales (SITAS), la Caisse des prestations sociales, l'Agence de santé, qui travaille dans le domaine de la prévention, une « semi PMI » gérée par le pôle de sages-femmes, le vice-rectorat, des associations de parents d'élèves. En outre, la déléguée aux droits des femmes intervient au sein du pôle social et gère des dossiers qui concernent des enfants victimes de violences diverses. Le rôle joué par la Fédération du handicap, par les associations sportives, par l'Assemblée territoriale, par le tribunal et par la Gendarmerie est aussi à prendre en considération.

Enfin, lors de la table ronde sur les collectivités du Pacifique organisée par les délégations, l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna a souligné le rôle prépondérant de l'Église sur le territoire en précisant que « *les actions et les messages passés lors des messes contribuent à la création d'un référent commun qui rassemble les jeunes* ».

Les outils déployés par les instances locales de Wallis-et-Futuna se concentrent principalement sur la **petite enfance** ainsi que le rapportait notre collègue sénateur de Wallis-et-Futuna, Mikaele Kulimoetoke.

(2) Le cas particulier de Saint-Pierre-et-Miquelon

À Saint-Pierre-et-Miquelon, la collectivité territoriale possède à la fois les compétences du département et de la région. Elle travaille en collaboration avec la **Caisse de prévoyance sociale (CPS)** qui **gère l'ensemble des branches de la sécurité sociale dont la branche famille**.

La CPS verse à la population des prestations légales proches de celles versées dans l'Hexagone et développe, depuis 2014, une action sociale spécifique en faveur des familles émergeant du Fonds national d'action sociale (FNAS) de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam).

En 2021, 417 familles ont bénéficié des **prestations familiales légales** pour 1,6 million d'euros de dépenses. 115 familles ont touché l'allocation de rentrée scolaire. Par ailleurs, en 2022, les prestations de service et les aides individuelles ont été financées à hauteur de 130 000 euros.

Prestations légales versées aux familles en 2022

Allocations familiales + forfait	840 192,79 €
PAJE (AB, CMG, primes nais, Prepare)	564 828,21 €
AEEH	69 813,03 €
ARS	80 685,77 €
Salaire unique	3 976,91 €
ASF	50 158,45 €
Complément familial	62 653,26 €
Total prestations	1 672 308,42 €

Source : CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon

Les **spécificités locales de l'archipel**, notamment le **coût de la vie**, ont par ailleurs déterminé l'extension de certaines prestations légales et des modalités de calcul parfois différentes de celles qui s'appliquent dans l'Hexagone. Par exemple, pour le calcul des allocations familiales, de la Paje, de l'ARS ou du CMG, des plafonds de ressources spécifiques ont été définis.

De nouvelles prestations seront mises en place dans le courant de l'année 2023, notamment l'allocation journalière du proche aidant et l'allocation journalière de présence parentale.

Les **prestations extra-légales** regroupent différentes aides financières individuelles, en fonction des situations familiales : l'isolement parental, l'action éducative, l'aide financière exceptionnelle, la survenue d'une maladie ou d'un handicap chez l'enfant ou chez le parent. La politique familiale de Saint-Pierre-et-Miquelon s'inspire des politiques hexagonales tout en tenant compte des spécificités locales.

La **partie « actions sociales et famille »** comprend notamment le financement de la prestation de service unique auprès de la seule crèche de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la prestation « accueil de loisirs sans

hébergement » auprès du seul centre aéré de l'archipel. En 2022, les prestations au titre de l'action sociale se sont élevées à 630 101 euros, versées aux familles ou finançant des services aux familles.

De plus, la CPS octroie des subventions à diverses associations. Ainsi, l'association *Les petits flocons* a mis en place dernièrement une maison d'assistants maternels.

En tant que service d'action sociale, la CPS gère également un service de médiation familiale avec un partenaire dans l'Hexagone, l'association *Espace médiation* basée à Rennes. Elle dispose d'un service de conseil individuel et familial géré lui aussi par la médiatrice familiale ainsi que d'un service Espace rencontre parents-enfants et d'un relais d'assistants maternels parents-enfants. Celui-ci évoluera au cours de l'année 2023 pour devenir un relais petite enfance, sur le modèle hexagonal.

Au total, l'axe familial de la CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon se partage entre les aides financières individuelles à destination des familles et une offre partenariale regroupant le versement de prestations de service et l'accompagnement des acteurs de terrain.

2. Un manque de solutions d'accueil des jeunes enfants et parfois des élèves

Le manque d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et le faible nombre d'assistantes maternelles rendent plus complexes, pour les parents, le recours aux solutions de garde des jeunes enfants, notamment dans les quatre DROM « historiques ». Or, l'accueil du jeune enfant est doublement important : il permet aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle, d'une part, et constitue un moyen de socialisation précoce de l'enfant, d'autre part, en vue notamment de son entrée à la maternelle.

Des problématiques spécifiques de scolarisation et d'accueil en cantine scolaire des élèves se posent également de façon particulièrement prégnante à Mayotte et en Guyane.

a) Une offre d'accueil des jeunes enfants très limitée

Comme le rapporte le HCFEA, les DROM (hors Mayotte pour laquelle les données générales ne sont pas disponibles) se caractérisent par un **taux de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formels beaucoup plus bas**, au moins pour trois d'entre eux, que dans l'Hexagone.

**Taux de couverture des enfants de moins de trois ans
par un mode d'accueil formel en 2018**

	Taux de couverture global	...dont assistante maternelle	...dont mode d'accueil collectif
Hexagone	59 %	55 %	41 %
Martinique	55 %	19 %	58 %
Guadeloupe	44 %	31 %	45 %
La Réunion	32 %	23 %	61 %
Guyane	9 %	22 %	69 %

Source : CAF (2018) et HCFEA

Les situations sont toutefois diverses parmi les quatre DROM : la Martinique et la Guadeloupe, avec des taux de couverture respectifs de 55 % et 44 % en 2018, sont mieux couvertes que les deux autres DROM, La Réunion se situant dans une position intermédiaire (33 %) et la Guyane affichant un taux de couverture particulièrement faible (9 %).

En outre, la composition de l'offre d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans est tout à fait spécifique dans les quatre DROM, comparée à la situation hexagonale, notamment pour ce qui concerne le partage entre accueil individuel et accueil collectif.

La part que représente l'accueil par une assistante maternelle au sein de l'ensemble de l'offre d'accueil est particulièrement faible (environ 20 % dans trois DROM), alors qu'elle est majoritaire dans l'Hexagone (autour de 60 %). À Mayotte, on note une quasi-absence d'assistantes maternelles.

A contrario, l'accueil collectif occupe une place très importante dans l'ensemble de l'offre des DROM : il est le mode d'accueil majoritaire et représente plus de 50 % de l'offre totale d'accueil dans trois DROM (contre 34 % dans l'Hexagone). À Mayotte, en revanche, le nombre de structures d'accueil collectif est très faible : douze crèches au total d'après la Cnaf.

Le faible développement de l'accueil individuel dans les DROM s'explique par une diversité de facteurs d'après le HCFEA :

- **freins culturels et sociologiques** (importance de l'offre informelle ou « traditionnelle », la gestion des enfants étant souvent collective au sein d'une cellule familiale élargie, réticence à confier son enfant à des professionnels, manque d'informations des familles sur l'existence des différents modes d'accueil alternatifs) ;

- **financiers** (reste à charge important pour les familles en cas d'accueil individuel) ;

- **fonciers** (coût ou foncier insuffisant pour obtenir un agrément d'assistante maternelle auprès de la PMI, insalubrité des logements notamment à Mayotte où la non-conformité des logements est une cause importante de refus d'agrément).

Ainsi que le rapportait devant les délégations Camille Chaserant, conseillère scientifique du HCFEA, « *l'accueil du jeune enfant inspire, outre-mer, un certain nombre de méfiances ; l'information est lacunaire et la tradition veut que l'enfant soit élevé au sein de sa famille, en vertu de solidarités intergénérationnelles et intrafamiliales assez fortes* ».

En outre, dans les DROM, les structures EAJE relèvent plus souvent d'une **gestion associative** que d'une gestion municipale, contrairement à la situation hexagonale. En effet, 30 à 40 % des communes gèrent de tels établissements dans les DROM contre 60 % dans l'Hexagone, selon la Cnaf. Or le modèle des structures associatives peut être plus fragile et soumis à un risque plus élevé de fermeture. Parallèlement, les difficultés financières des collectivités dans les DROM peuvent empêcher ou freiner l'investissement dans les crèches que les CAF ne peuvent financer seules.

Certains dispositifs de prise en charge et d'accueil des jeunes enfants sont toutefois gérés par des opérateurs historiques tels que la *Croix-Rouge française*, seule association nationale présente dans les trois océans, en outre-mer. Auditionnée par les délégations le 25 mai 2023, Gaëlle Nerbard, directrice nationale outre-mer de la *Croix-Rouge française*, a rappelé que cette association « *couvre un spectre très important qui commence par la prise en charge de la petite enfance avec des crèches, des dispositifs d'aide à la parentalité auprès des familles, des maisons d'enfants à caractère social en matière de protection de l'enfance* ». La *Croix-Rouge française* dispose notamment d'une crèche à Saint-Martin qui accueille des enfants en situation de handicap, de deux crèches en Nouvelle-Calédonie à Nouméa, qui concentre le peu de crèches du territoire, par ailleurs, pour la plupart privées. La *Croix-Rouge* a l'avantage de pouvoir proposer, sur ce territoire, des tarifs différenciés pour les familles et ainsi de prendre en charge des familles en situation de vulnérabilité.

Comme l'a souligné Gaëlle Nerbard, le « *rôle d'opérateur essentiel reconnu est aussi d'alerter les pouvoirs publics mais nous ne pouvons pas prendre l'initiative de créer in situ une crèche si elle ne vient pas des partenaires responsables institutionnels* ». Les collectivités, la CAF ou l'État peuvent solliciter la *Croix-Rouge* connaissant son expertise sur le sujet. À Saint-Martin par exemple, la PMI lui a demandé d'ouvrir d'autres crèches.

Enfin, les **micro-crèches** représentent, au sein de l'ensemble de l'offre de places de crèches collectives, une part plus importante, en moyenne, dans l'ensemble des quatre DROM qu'en France hexagonale (respectivement 31,8 % contre 20,8 %), en raison notamment de la part très importante que représente ce mode d'accueil à La Réunion (50,5 % de l'offre de crèche dans ce département).

S'agissant de **Mayotte**, le directeur des prestations de la CSSM, Rémy Posteau, a indiqué aux délégations que « *le taux de couverture des crèches avoisine les 4 %* » sur ce territoire.

b) *Un accès à la scolarité et à la restauration scolaire insatisfaisant voire défaillant à Mayotte et en Guyane*

(1) Un faible taux de scolarisation conjugué à un manque d'établissements scolaires et d'enseignants

La question du **taux de scolarisation des enfants** en âge d'aller à l'école est particulièrement problématique en **Guyane** et à **Mayotte** où la proportion d'enfants de 3 ans scolarisés est respectivement de **87 %** et **64 %**, d'après les chiffres fournis par le HCFEA, contre **98 % dans l'Hexagone**.

L'association *Unicef France*, auditionnée par les délégations, le 25 mai 2023, a estimé dans un rapport¹ sur la situation de l'éducation en **Guyane** et la scolarisation des enfants guyanais, publié en 2021, que **plus de 10 000 enfants** n'avaient pas accès à l'école sur le territoire guyanais alors même que la Guyane fait face à une forte croissance de ses effectifs scolaires, sans que l'offre éducative soit à la hauteur des besoins réels.

En Guyane, l'insuffisance des capacités d'accueil et l'isolement des enfants de la région des fleuves, contraints à de longs déplacements pendulaires en pirogue, a des répercussions importantes sur le taux de scolarisation de tous les enfants dès l'âge de 3 ans.

Concernant l'accès à la scolarisation des enfants guyanais, *Unicef France* note :

- l'insuffisance d'infrastructures scolaires générant des taux de remplissage jusqu'à 150 % de certains établissements ;
- des difficultés d'inscription scolaire pour de nombreuses familles ;
- des difficultés d'accès aux services essentiels liés à la scolarisation, comme le transport scolaire, l'hébergement et la restauration scolaire, qui constituent des facteurs importants d'absentéisme et de décrochage scolaires, alors que de très nombreux enfants vivent sous le seuil de pauvreté et sont scolarisés à distance de leur lieu de résidence

À **Mayotte**, *Unicef France* a relevé que le **nombre estimé d'enfants n'ayant pas accès à l'éducation** était de **9 500**.

Parmi les freins à la scolarisation des enfants à Mayotte, l'association a notamment identifié « *une absence de repérage et d'identification des enfants non scolarisés (...) L'absence de recensement empêche le repérage des enfants, et donc leur accompagnement. Dans certains quartiers informels, il est notamment très difficile de savoir si l'ensemble des jeunes sont scolarisés ou non, ce qui complique la collecte de données de qualité. S'y ajoutent des difficultés d'inscription*

¹ https://www.unicef.fr/wp-content/uploads/2022/09/RapportGuyane_final_WEB_5093117.pdf

à l'école, parfois liées à des pratiques illégales de la part de certaines municipalités. Nous l'avons noté en Guyane et à Mayotte, à l'encontre d'enfants étrangers se trouvant, de fait, privés de scolarisation. La Défenseure des droits a rendu un certain nombre de recommandations à ce sujet. (...) Enfin, les conditions de logement, de transport, voire de restauration peuvent rendre difficile l'accès et le maintien à l'école ».

Guyane comme Mayotte manquent d'établissements scolaires et d'enseignants. Les collèges et lycées de Mayotte sont les établissements avec les plus forts taux d'occupation d'Europe. Comme le rapportait aux deux délégations, lors de la table ronde sur la situation à Mayotte, Tony Mohamed, président de l'association *Espoir et réussite* à Mayotte, « à Mamoudzou, 5 000 enfants attendent encore d'être scolarisés ».

Comme le résumait également devant les délégations, Rafa Youssouf Ali, présidente de l'Union départementale de la confédération syndicale des familles (UDCSF) de Mayotte, « nous luttons contre les classes surchargées, les rotations d'effectifs, le rythme scolaire, le manque de personnel, l'absence de réfectoire et l'inadaptation des collations aux besoins nutritionnels. Malgré des avancées, les défis restent entiers ».

(2) Des solutions peu satisfaisantes pour pallier ces difficultés d'accès à la scolarité

À Mayotte et en Guyane, un **système de classes rotatives** a été instauré pour tenter de pallier les difficultés d'accès à la scolarité des enfants en âge d'aller à l'école. L'école est donc organisée par rotation : la moitié des enfants a classe le matin, l'autre moitié l'après-midi dans la même salle de classe.

En outre, l'académie de Guyane a mis en place des solutions « itinérantes » afin de rapprocher l'école des lieux d'habitation notamment dans les communes des fleuves en ouvrant des « maternelles de proximité » avec le soutien des communes.

Dans ces conditions, les enfants se retrouvent souvent livrés à eux-mêmes et ils n'ont, par ailleurs, **pas accès à la distribution d'un repas au sein d'une cantine scolaire**, souvent remplacé par une simple « collation ».

De nombreux jeunes déscolarisés en errance sombrent dans la délinquance. Il a également été rapporté aux délégations que les attaques de transports scolaires sont fréquentes.

S'agissant plus particulièrement de la question de l'accès à la restauration scolaire en **Guyane**, la Cnaf a souligné que l'offre était insuffisante et que ce déficit d'offre tenait essentiellement aux choix ou à l'impossibilité des collectivités territoriales concernées d'engager les financements nécessaires pour organiser et déployer un service de restauration scolaire.

En outre, les financements apportés par la Prestation accueil et restauration scolaire (Pars), précédemment évoquée, n'ont pas vocation à assumer seuls les coûts de fonctionnement de ce service tandis que les montants unitaires fixés par l'État ne permettent pas de financer la totalité des coûts de fonctionnement des services de restauration scolaire.

**Contribution de la Pars
au service de restauration scolaire en Guyane en 2022**

La Pars a permis de contribuer en 2022 à hauteur de :

- 2,02 € par enfant rationnaire d'un repas et par jour, dans la limite de 144 repas pour les élèves de la maternelle au collège ;
- 0,31 € par enfant rationnaire d'un repas et par jour, dans la limite de 140 repas pour les élèves des lycées ;
- 1,60 € par enfant bénéficiaire d'une collation et par jour, dans la limite de 144 collations pour les élèves de la maternelle au primaire ;
- 1,38 € par enfant bénéficiaire d'une collation et par jour, dans la limite de 144 collations pour les élèves des collèges.

Le terme de collation désigne ici une formule aménagée et plus légère qu'un repas chaud classique servi dans une cantine scolaire. Le format collation se rapproche d'une formule « panier repas » généralement froid, distribué en lieu et place d'un repas aux enfants des établissements scolaires non équipés d'une cantine scolaire. Le développement de cette solution constitue une alternative dans l'attente d'une offre de restauration classique. Elle permet d'assurer un service *minimum* de restauration scolaire aux enfants des établissements et des communes qui ne sont pas dotés des infrastructures nécessaires pour servir un repas.

Source : Cnaf (réponses au questionnaire des délégations)

Le **service de collations** est **uniquement développé dans les départements de Mayotte** (83 % des élèves demi-pensionnaires ont bénéficié de ce dispositif en 2021) **et de la Guyane** (30 % des demi-pensionnaires).

Pour la Cnaf, l'évolution du dispositif de collation vers une offre de repas pour ces deux départements et, globalement, l'accroissement de l'offre de restauration scolaire visant tous les enfants scolarisés nécessitent soit une mobilisation et un engagement financier accrus des collectivités territoriales et établissements scolaires n'offrant à ce jour aucun service de restauration scolaire ou disposant d'une offre insuffisante, soit une augmentation du taux de contribution de la Pars pour compenser l'absence de financement des collectivités.

Ces **difficultés** d'accès à la scolarité sont **exacerbées pour les enfants nés sur le territoire de Guyane et de Mayotte de parents de nationalité étrangère**, comme le soulignait notamment Claude-Valentin Marie, conseiller pour l'outre-mer auprès de la direction de l'Ined : « *la part des nationalités étrangères parmi les parents des enfants nés sur le territoire est (...) particulièrement forte en Guyane et à Mayotte (...) avec un énorme point*

d'interrogation sur le devenir des enfants. Ceux-ci vivent des scolarisations plus courtes, souvent plus tardives et se terminant plus tôt. Ainsi, en 2019, les difficultés scolaires, voire l'illettrisme, sont particulièrement présents à Mayotte, et le phénomène commence à se faire sentir en Guyane ».

Il faut rappeler que tout enfant mineur vivant sur le territoire a un droit d'accès à l'éducation même lorsque ses parents sont en situation irrégulière ou qu'il est mineur non accompagné. Or, comme le rapportait devant les délégations, le président du HCFEA, « à Mayotte, les mineurs non accompagnés ont de grandes difficultés – c'est un euphémisme – pour s'inscrire à l'école. C'est un problème dès maintenant ; c'est aussi une bombe à retardement, car, une fois devenus adultes, ces enfants resteront très probablement sur place ».

Comme le soulignait toutefois notre collègue Thani Mohamed Soilihi, sénateur de Mayotte, **le taux d'échec scolaire qui s'élève à 75 % à Mayotte est le même pour tous**, sans distinction entre les élèves mahorais et les élèves étrangers.

Enfin, outre ces inégalités globales, d'importantes inégalités internes existent, notamment en Guyane, comme l'a relevé Claude-Valentin Marie de l'Ined : « *par exemple, Saint-Laurent-du-Maroni, qui accueille de nombreux étrangers, affiche un taux élevé de non-scolarisation ; on peut en déduire que celle-ci les concerne davantage* ».

En 2019, sous l'impulsion de la Préfecture de Guyane, un dispositif d'accompagnement de la scolarité des lycéens, collégiens et de leurs familles, habitant le Sud de la Guyane a été développé en faveur des enfants pensionnaires compte tenu de l'éloignement de leur domicile familial. Ce dispositif s'appuie sur des opérateurs associatifs et le soutien financier exceptionnel de la CAF de Guyane sur ses fonds locaux. Les publics bénéficiaires sont en grande partie d'origine amérindienne et bushinengué.

D'après la DGOM, entre 2020 et 2022, plus de 430 jeunes et leur famille ont bénéficié de ce dispositif qui permet d'organiser :

- le transport sans reste à charge pour les familles concernées, de leurs lieux d'habitation jusqu'à Cayenne (ville où sont scolarisés les enfants) au moment de la rentrée scolaire ;
- l'accueil des familles et des élèves durant leur séjour sur le littoral y compris l'hébergement durant une semaine ;
- l'accompagnement des familles dans les démarches à effectuer tout au long du séjour ;
- le retour des familles sur leurs lieux d'habitation.

Toutefois, de **graves dérives** ont été **révélées dans les familles d'accueil du littoral qui accueillent de jeunes Amérindiens pour leur permettre de suivre une scolarité.**

Ainsi, Camille Chaserant, conseillère scientifique du HCFEA, a fait état du « *dysfonctionnement des familles d'accueil* ». Elle a notamment indiqué aux délégations : « *je ne suis pas certaine que ce soit le seul facteur explicatif du suicide des jeunes amérindiens, même si cela a sans doute une influence. Nous n'avons pas enquêté sur les familles qui accueillent les jeunes allant vers Cayenne ou Saint-Laurent-du-Maroni pour accéder à un collège ou à un lycée. En revanche, nous nous sommes entretenus avec les responsables de l'aide sociale à l'enfance. On compte beaucoup de placements d'enfants en Guyane, mais les familles ne sont ni formées ni suivies. Un enfant de l'ASE souffre souvent de problèmes, de troubles du comportement, d'un manque d'affection : cela amplifie les difficultés s'il n'y a pas d'accompagnement le temps de l'accueil* ».

c) *Des difficultés dans la prise en charge des enfants en situation de handicap*

La prise en charge des enfants en situation de handicap est très peu développée dans les territoires ultramarins. Cette situation découle notamment de **l'absence de réel repérage** de ces enfants comme les rapporteurs ont pu le constater au cours de leur déplacement en Guadeloupe, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Deux initiatives méritent toutefois d'être relevées.

À Saint-Martin, la *Croix-Rouge française* a ouvert en septembre 2021 une **crèche Pomme d'Happy**, qui accueille une douzaine d'enfants en situation de handicap.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, des actions d'accompagnement des familles de jeunes en situation de handicap sont réalisées au sein de la **Maison territoriale de l'autonomie**.

Selon Jacqueline André, vice-présidente de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, et Sonia Borotra, directrice du pôle développement solidaire de la collectivité, le soutien aux parents d'enfants en situation de handicap est un axe prioritaire de l'action de la collectivité, qui doit être renforcé, tant sur le plan éducatif que dans les potentiels « temps de répit » des parents, comme les vacances, qui ne sont pas adaptées au handicap.

Il semble toutefois que le handicap demeure encore « tabou » sur l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon : très peu d'enfants en situation de handicap sont réellement déclarés et aucun projet de scolarisation à mi-temps n'est sollicité, ce qui inquiète le pôle développement solidaire de la collectivité. Un travail est donc nécessaire afin d'accompagner les parents dans l'acceptation du handicap pour qu'ils sollicitent les aides auxquelles ils peuvent légitimement prétendre.

Ce constat est vrai dans la plupart des territoires ultramarins.

3. Des actions de soutien à la parentalité inégalement déployées, peu coordonnées et manquant de moyens

a) Les cinq dispositifs principaux de soutien à la parentalité au plan national, déclinés dans les outre-mer

Développé depuis les années 1990, **le soutien à la parentalité est aujourd'hui l'un des quatre objectifs des politiques familiales** (à côté de l'encouragement à la natalité, la compensation des charges financières liées à la famille et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle).

Au-delà du versement des prestations familiales individuelles, la mise en œuvre d'actions sociales de soutien à la parentalité revêt une dimension plus collective.

Cette politique publique vise à accompagner les parents dans l'exercice de leurs fonctions et compétences parentales, tout en leur reconnaissant le rôle de premier éducateur de l'enfant. Elle revêt **deux dimensions** qui peuvent se compléter :

- **accompagner les parents** dans leur quotidien, à l'arrivée de l'enfant (notamment dans le cadre du **programme des « 1 000 premiers jours »**) et à chacun des âges de la vie de l'enfant ;

- **prévenir les difficultés** auxquelles les familles pourraient être confrontées, en particulier : décrochage scolaire, ruptures familiales, dérives sectaires ou radicales d'un membre de la famille, troubles de santé spécifiques à l'enfance et à l'adolescence, comportements à risques, parcours de délinquance, violences intrafamiliales.

Il existe aujourd'hui **cinq dispositifs principaux de soutien à la parentalité** au niveau national, dont la mise en œuvre relève principalement des caisses d'allocations familiales (CAF) :

- les **réseaux d'écoute et d'appui aux parents** (REAP) permettant des échanges entre parents et avec des professionnels de l'éducation (conférences, ateliers, groupes de parole, sorties...);

- les **lieux d'accueil enfants-parents** (LAEP) pour des enfants de moins de 6 ans ;

- les **contrats locaux d'accompagnement à la scolarité** (Clas) ;

- la **médiation familiale** destinée à favoriser la coparentalité ;

- les **espaces rencontres** (ER) entre l'enfant et le parent dont il vit séparé.

Une stratégie nationale de soutien à la parentalité a été adoptée en 2018, fixant des objectifs pour la période 2018-2022. En outre, pour décliner cette stratégie au niveau territorial, des **schémas départementaux des services aux familles** (Sdsf) ont été mis en place afin de coordonner,

entre autres, les actions des acteurs du soutien à la parentalité sur un même territoire.

Cette stratégie nationale de soutien à la parentalité comporte un **axe transversal « Parentalité en Outre-Mer »**. Dans ce cadre, les mesures suivantes ont été définies :

- l'amélioration des connaissances des besoins des familles en outre-mer ;

- le développement des possibilités d'accompagnement répondant aux besoins spécifiques de certains territoires.

En complément, afin de favoriser le développement des modes d'accueil dans ces territoires, la Cnaf a mis en place un Centre d'expertise pour l'accueil du jeune enfant (Cepaje) pour faire émerger et aboutir des projets d'accueil nouveaux et renforcer les acteurs locaux sur les compétences clés d'un projet de structure d'accueil du jeune enfant.

Le HCFEA déplore toutefois que **la mise en place de projets de développement de structures de soutien à la parentalité** dans l'ensemble des territoires d'outre-mer reste encore **d'importance limitée** et **parfois inadaptée**. Une des questions posées est celle du modèle familial à mettre en avant dans un contexte où, on l'a vu, les modèles familiaux de référence sont plus diversifiés que ceux rencontrés dans l'Hexagone. À Mayotte par exemple, les quelques dispositifs de soutien à la parentalité existants ne sont pas adaptés aux réalités mahoraises et souvent calquées sur le modèle hexagonal alors que de nombreux parents sont allophones et/ou illettrés.

b) Des acteurs nombreux mais peu coordonnés dans les outre-mer

(1) Des acteurs nombreux avec les CAF comme « chef de file »

Les questions de parentalité et la mise en œuvre des actions de soutien à la parentalité sont **principalement du ressort des CAF, en partenariat avec l'État, le Conseil départemental, les associations et les autres collectivités territoriales**. Les acteurs engagés sur les questions de parentalité sont donc nombreux mais souvent insuffisamment coordonnés dans les territoires ultramarins.

En outre, les différentes initiatives et structures intervenant dans ce domaine manquent souvent de visibilité et ne sont donc pas suffisamment connues des publics cibles prioritaires.

S'agissant du cadre stratégique et opérationnel de la politique de soutien à la parentalité, il est important de souligner que tous les territoires ultramarins se sont dotés d'un **schéma départemental des services aux familles** (Sdsf) dans lesquels la CAF occupe une large place.

Ce cadre de gouvernance réunit les différents échelons des collectivités du territoire, les services décentralisés de l'État et les principaux opérateurs de terrain. Il définit également les axes prioritaires d'intervention au regard des diagnostics des besoins sociaux des familles et des territoires, pour structurer et coordonner la mise en œuvre des actions, et pour mobiliser l'adhésion et l'engagement de chacun en matière de cofinancement des projets et des services. Le volet parentalité des Sdsf fait l'objet de travaux dans le cadre de commissions dédiées.

Le cadre stratégique des Sdsf s'accompagne pour les CAF d'un autre support-cadre de partenariat, cette fois à l'échelle communale ou intercommunale : les **conventions territoriales globales** (CTG). Fin 2022, 81 CTG, couvrant 62 communes dans quatre des cinq DROM, ont été signées par les CAF d'outre-mer avec leurs partenaires communaux : 30 en Guadeloupe, 17 en Guyane, 19 en Martinique et 15 à La Réunion.

Sur ces bases contractuelles, et particulièrement en matière de soutien à la parentalité, les CAF des outre-mer, en lien avec la Cnaf, se sont mobilisées entre 2018 et 2022, avec l'objectif principal de renforcer le maillage des offres de services et des actions de soutien à la parentalité, notamment dans une visée de prévention des exclusions sociales et des situations à risque avec l'émergence ou la consolidation des services de médiation familiale.

Les schémas départementaux des services aux familles restent toutefois inégalement déclinés sur les territoires et n'associent pas systématiquement les acteurs du soutien à la parentalité contrairement à ceux de la petite enfance. Surtout, ils ne sont pas toujours mis en œuvre ni actualisés.

Or il est essentiel de s'assurer que le déploiement des politiques de soutien à la parentalité soit opéré avec la même ampleur sur l'ensemble des territoires : certains, comme le département de Mayotte, sont aujourd'hui plus en retrait que d'autres alors que les besoins y sont certainement plus importants.

À cet égard, la difficulté de constituer les **comités départementaux des services aux familles** a été soulignée. Le nombre pléthorique de membres de ces instances de gouvernance locale (41 membres) au regard de la taille des territoires et la complexité des circuits de nomination peuvent être sources de difficultés administratives pour les territoires ultramarins. Ces comités départementaux constituent cependant un moyen d'animer localement les politiques de soutien à la parentalité.

En 2022, trois territoires avaient confirmé l'installation de ces comités : La Réunion, la Guyane et la Guadeloupe.

Lors de leur déplacement en Guadeloupe, les rapporteurs ont toutefois pu constater que, si un comité de pilotage de la politique de soutien à la parentalité a bien été prévu par le Sdsf 2015-2019, il ne s'est toutefois jamais réuni depuis sept ans.

(2) Des acteurs peu coordonnés

La nécessaire coordination entre acteurs intervenant dans le champ du soutien à la parentalité a été soulignée par plusieurs interlocuteurs des délégations comme un enjeu majeur de la bonne mise en œuvre des politiques publiques de soutien à la parentalité.

On l'a vu, de nombreux acteurs institutionnels et associatifs interviennent dans ce champ mais travaillent souvent en silo sans coordination et sans réflexion d'ensemble sur l'utilisation des moyens financiers et humains dédiés à cette politique publique.

Ainsi, la CSSM (**Mayotte**) a rapporté devoir travailler avec différents acteurs dont l'État, les collectivités territoriales et les communes dans le cadre du Sdsf et souligné que *« les structures associatives ont toutes leur place pour faire remonter les difficultés territoriales ayant trait aux différents axes du schéma départemental, dont la parentalité. L'enjeu majeur réside dans la coordination des acteurs sous l'égide de l'État. La CSSM joue un rôle central »*.

La CAF de **Guyane** a également déploré devant les délégations, non seulement le **manque de coordination** entre acteurs, mais aussi le **manque de visibilité** des acteurs intervenant dans le champ de la parentalité et l'absence de ciblage de certaines actions faisant passer à côté de besoins potentiels. Elle a également relevé que *« 80 % des projets menés en direction des familles sont portés par des associations : ce système est un atout car il permet un maillage serré du territoire. Néanmoins, il rend difficile la mise en réseau des partenaires et des actions »*.

De même, la collectivité territoriale de **Saint-Pierre-et-Miquelon** a souligné la nécessité de **renforcer la coordination entre les associations** pour les harmoniser. Sa directrice du pôle développement solidaire, Sonia Borotra, a ainsi fait valoir devant les délégations, la nécessité de *« définir une politique globale, puisque nous menons beaucoup d'actions mais celles-ci peuvent paraître isolées. Actuellement, le soutien à la parentalité repose essentiellement sur la CPS et la collectivité territoriale. Une action associative pourrait s'y ajouter »*.

c) Une action des CAF largement saluée mais exigeant des moyens financiers et humains supplémentaires

L'action dynamique et innovante des CAF dans la plupart des territoires ultramarins a été largement saluée par les différents interlocuteurs des délégations. Elles sont l'acteur majeur de l'animation et de l'impulsion des politiques de soutien à la parentalité.

Pour autant, les CAF des outre-mer manquent de moyens financiers et humains pour mener parfois à leur terme des projets engagés dans ce domaine sans que les financements complémentaires nécessaires à leur mise en œuvre ne soient trouvés. Le financement de ces projets relèvent aujourd'hui majoritairement des CAF.

Les moyens des CAF des DROM et de la Caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM) sont calculés sur la base de la population résidant régulièrement sur le territoire ce qui peut aussi occasionner des difficultés de financement dans les territoires soumis à une forte immigration et à la présence de familles en situation irrégulière.

En outre, il faut relever que la Guyane et Mayotte sont des territoires « en rattrapage », qui ont des besoins supplémentaires, ainsi que le soulignait devant les délégations le directeur général de la CSSM : *« nous sommes (...), avec la Guyane, dans un territoire en rattrapage. Alors que, dans les années 1950, la métropole laissait à la sécurité sociale une marge d'intervention, elle nous oblige désormais à appliquer les modes d'intervention métropolitains, que ce soit en matière de santé, d'action sociale ou de financement de la sécurité sociale. Or, nous avons besoin de moyens adaptés, car tout ne fonctionne pas ici comme en métropole »*.

Outre les problématiques spécifiques rencontrées par ces « territoires en rattrapage », la question de l'appui financier apporté aux CAF par ses partenaires institutionnels, au premier rang desquelles les collectivités territoriales est prégnante. Ainsi que le relevait devant les délégations Jean-Marc Bedon de la Cnaf, *« les CAF sont confrontées dans de nombreux secteurs à l'insuffisance de cofinancement des partenaires, limitant de fait le rendement des leviers et dispositifs de financement nationaux à leur disposition. En effet, de nombreuses collectivités territoriales sont confrontées à des situations financières difficiles (certaines sont sous tutelle de la Chambre régionale des comptes), et ne contribuent pas, ou pas suffisamment, au cofinancement des équipements tels que prévu dans le cadre conventionnel des outils nationaux de la branche famille. Pour pallier ces situations, les CAF sont contraintes de compléter les prestations de services nationales par des apports sur leurs fonds locaux, et/ou par des dispositifs ou mesures dérogatoires ponctuelles validées par la Cnaf »*.

Ces aspects font aujourd'hui l'objet d'échanges entre la Cnaf et l'État dans le cadre de la négociation de la nouvelle Convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche famille pour 2023-2027.

Dans le cadre de ces échanges, la Cnaf porte, en faveur des départements d'outre-mer, la proposition de soutenir les projets et le fonctionnement des structures d'accueil de la petite enfance et des services aux familles. Il s'agit de prendre en compte de manière spécifique les problématiques de cofinancement et les besoins de rattrapage des territoires les plus fragiles, identifiés notamment dans le cadre des schémas départementaux des services aux familles.

À Mayotte également se pose la question du cofinancement des actions de soutien à la parentalité, comme l'a rapporté la CSSM : « *aujourd'hui, la CSSM contribue à plus de 60 % des besoins d'action sociale du territoire, cependant les communes et les départements rencontrent des difficultés de cofinancement. (...) malgré les moyens de la CSSM, certaines actions ne peuvent être réalisées faute de cofinancement* ».

d) Un engagement des collectivités territoriales à géométrie variable

(1) Une compétence « famille » des départements inégalement mise en œuvre

Tous les départements et collectivités territoriales n'accordent pas la même importance à leurs politiques de soutien aux familles, qui constituent pourtant une de leurs compétences. La protection maternelle et infantile (PMI) et l'aide sociale à l'enfance (ASE) constituent en effet des compétences obligatoires des départements et des collectivités territoriales ayant les compétences d'un département.

Ainsi, l'attention des rapporteurs a été attirée sur certains manquements du département de la Guadeloupe, notamment au niveau de la PMI qui ne dispose plus de médecin chef depuis plusieurs mois, qui manque de personnel sur le terrain et dont le suivi des femmes enceintes est désormais très léger. Les professionnels de santé du CHU de Guadeloupe ont ainsi déploré le manque de prise en charge des parents en situation de difficultés sociales, alors que, par le passé, lorsque des médecins faisaient des signalements, des infirmières et sages-femmes de la PMI se rendaient au domicile des familles.

Une reprise en main des services départementaux semble néanmoins à l'œuvre sous l'impulsion d'une nouvelle directrice de l'enfance, de la famille et de la jeunesse, alors même que cette direction est restée sans responsable pendant plusieurs années.

De même, un récent rapport de la chambre régionale des comptes¹ a pointé les défaillances de la PMI à Mayotte qui « *pâtit depuis sa création de l'absence d'un schéma directeur dont l'élaboration tarde à aboutir* » et dont « *l'offre de prestations est loin des standards nationaux* ».

(2) Des collectivités locales n'ayant pas les moyens de (co)financer des actions de soutien à la parentalité

L'aide à la parentalité est une compétence facultative des communes, qui n'ont pas de moyens dédiés pour cette politique. Certaines communes développent néanmoins des actions dans ce domaine, notamment par le biais des centres locaux d'action sociale. Elles peuvent également soutenir des projets en assurant un co-financement avec la CAF.

¹ Juin 2023, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/departement-de-mayotte-protection-maternelle-et-infantile-pmi>

Cependant, les collectivités locales ultramarines sont, pour beaucoup, dans des situations financières difficiles. Elles ne sont donc pas en mesure d'assurer des cofinancements en appui à la CAF. **De nombreuses actions engagées par les CAF ou la CSSM ne peuvent être réalisées faute de cofinancement.**

Patrick Divad, directeur de la CAF de la Guadeloupe et de Saint-Martin, a souligné cette difficulté : trente communes guadeloupéennes sur trente-deux sont en alerte vigilance sur leurs finances publiques et sont donc dans l'incapacité d'accompagner le développement social de leur territoire. Contrairement aux CAF de l'Hexagone qui peuvent s'appuyer sur les collectivités territoriales, les CAF ultramarines sont souvent bien seules.

e) Des initiatives originales développées par des acteurs de terrain qui manquent de moyens, de formation et d'ingénierie administrative et sociale

Les rapporteurs tiennent à saluer le **dynamisme du tissu associatif dans les outre-mer**, qui permet de faire émerger dans les territoires de nombreuses actions de soutien à la parentalité, au plus près des familles et de leurs besoins. Maisons des familles, bus de la parentalité, groupes de parole, services de médiation familiale, éducation populaire, vacances familiales ou encore écoles de parents : les initiatives sont multiples et doivent être encouragées.

Cependant, des **lacunes** sont à déplorer et il est nécessaire de permettre à ces **acteurs locaux de proximité** de **renforcer**, non seulement leur **maillage territorial**, mais aussi leur expertise en matière d'**ingénierie sociale** et leur accès à des **financements structurels de long terme**.

Tout d'abord, les associations manquent de financements structurels et pérennes. Les différents interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs ont mis en avant les pertes de temps auxquels ils sont exposés pour répondre à des appels à projets ponctuels et ne visant qu'une partie de leur activité. Si les CAF s'efforcent de développer des financements pluriannuels pour donner plus de lisibilité aux structures, ce n'est pas le cas des collectivités territoriales.

La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a toutefois fait savoir aux délégations que, s'agissant de la deuxième feuille de route du programme des « 1 000 premiers jours » qui est en cours d'élaboration, « **le sujet de la pluriannualité et de la manière dont on peut mobiliser les acteurs sur des financements plus structurels est en suspens**. Un fonds innovation sera (...) publié dans les jours à venir, en lien avec nos différents partenaires, dont la Cnaf. Est envisagée une pluriannualité de trois ans, ce qui répond en partie aux soucis que nous font remonter les associations. Se pose ensuite une question plus structurelle sur le parcours des 1 000 premiers jours et les Maisons des familles. Nous devons pouvoir réfléchir à des financements plus structurels, entrant dans le

cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG), dont l'atterrissage est en cours de finalisation ».

En outre, les personnels des associations ne sont souvent pas suffisamment formés. Selon Charles Celenice, directeur préfigurateur de l'Observatoire de la parentalité de la Martinique, entendu par les rapporteurs dans le cadre d'une visioconférence avec la CAF de Martinique, la formation figure parmi les demandes prioritaires formulées par les acteurs de la parentalité.

Enfin, les associations manquent globalement d'ingénierie administrative et sociale. Comme l'a souligné Patrick Divad, directeur de la CAF de la Guadeloupe et de Saint-Martin, la CAF doit pallier le manque d'ingénierie administrative des associations et le conventionnement avec la CAF permet aux associations de bénéficier d'un accompagnement d'ensemble particulièrement nécessaire outre-mer.

Le coordinateur de projet référent outre-mer à la Cnaf, Jean-Marc Bedon a également relevé le **déficit d'opérateurs, partenaires des CAF, assis sur des modèles économiques viables et en capacité de mettre en œuvre des offres de service d'action sociale**. Outre la problématique du financement, ce point constitue le « *second trait majeur caractérisant les freins au développement des politiques sociales des CAF ultramarines* ». Ces dernières doivent en effet assumer parfois intégralement l'**ingénierie sociale** nécessaire à l'émergence d'opérateurs et à la création d'offres de services : formation des professionnels, mobilisation des partenaires, montages financier de projets et des services, recherche de locaux, structuration des acteurs et des réseaux relais des CAF, accompagnement au quotidien des opérateurs gestionnaires des services et des familles.

En outre, tous les territoires ultramarins ne proposent pas la même structuration d'appui à l'ingénierie de projets.

II. DES POLITIQUES DE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ À DÉVELOPPER ET À DIFFÉRENCIER

Afin de mieux soutenir les parents dans l'exercice de leur parentalité, les rapporteurs appellent à développer et différencier les politiques publiques en direction des familles.

Apporter aux familles des prestations et services à la hauteur de leurs besoins apparaît comme un préalable indispensable aux questions de parentalité au sens strict.

Quant aux politiques de parentalité, elles doivent accompagner les parents le plus tôt possible, et tout au long de l'enfance et adolescence de leur enfant, en particulier dans les moments de vie les plus difficiles. Afin d'en renforcer l'efficacité et la cohérence, les rapporteurs appellent à renforcer les acteurs de proximité, ainsi que leur coordination.

A. APPORTER AUX FAMILLES DES PRESTATIONS ET SERVICES À LA HAUTEUR DE LEURS BESOINS

1. Mieux connaître les familles et leurs besoins

a) Récolter et exploiter davantage de données sur les outre-mer

Le manque de connaissances sur la situation dans les outre-mer, et singulièrement dans les collectivités d'outre-mer, a été pointé de manière récurrente par les interlocuteurs des deux délégations. De nombreuses données sont parcellaires ou datées et les travaux de recherche portant spécifiquement sur le champ de la parentalité dans les outre-mer sont peu nombreux.

Jodie Soret, responsable de service Programmes et Plaidoyer d'Unicef France, a mis en exergue un manque de données s'agissant de la situation des droits de l'enfant dans les territoires ultra-marins : « *entre 2020 et 2021, nous avons (...) mené un travail plus global sur l'effectivité des droits de l'enfant sur le territoire français. À ce moment-là, nous nous sommes aperçus que nous manquions de données s'agissant de l'effectivité des droits des enfants dans les territoires ultramarins. (...) les éléments que nous y trouvons sont très inégaux* ».

Ce manque de données est **un obstacle à l'évaluation des besoins** et donc à **la mise en place des politiques publiques**, comme l'a rappelé Mathilde Detrez, chargée de plaidoyer Programme Outre-mer d'Unicef France : « *nous avons engagé des travaux sur la thématique de la pauvreté, notamment. Nous nous sommes aperçus que la connaissance et l'analyse de la situation des enfants étaient essentielles pour objectiver leurs besoins et pour développer des politiques publiques adaptées. Nous (...) nous confrontons à un double obstacle correspondant au manque de données sur la pauvreté* ».

multidimensionnelle des enfants en général, mais plus particulièrement dans les territoires d'outre-mer».

Un autre exemple de frein à l'action publique a été donné par Jodie Soret et porte sur l'obligation scolaire à Mayotte : *« parmi les freins que nous avons identifiés à Mayotte (...), je peux citer une absence de repérage et d'identification des enfants non scolarisés. Le code de l'éducation impose aux municipalités de dresser la liste de tous les enfants soumis à l'obligation scolaire, mais cette disposition n'est pas toujours – voire très peu – appliquée sur les territoires. Sont ainsi laissés dans l'invisibilité un certain nombre d'enfants non scolarisés. L'absence de recensement empêche le repérage des enfants, et donc leur accompagnement. Dans certains quartiers informels, il est notamment très difficile de savoir si l'ensemble des jeunes sont scolarisés ou non, ce qui complique la collecte de données de qualité».*

Il apparaît donc essentiel de cartographier les besoins dans chaque territoire. Ces besoins ne sont pas les mêmes en Nouvelle-Calédonie, en Guyane ou en Martinique.

Pour la **stratégie nationale de soutien à la parentalité**, Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques à la Direction générale des outre-mer (DGOM), a témoigné d'une prise de conscience de l'importance de ces données.

L'axe dédié aux outre-mer de cette stratégie comprend des actions particulières et ciblées, notamment **pour améliorer la connaissance des besoins des familles.**

Avec le soutien de la DGOM et celui du secrétariat d'État à la protection de l'enfance, une base documentaire unique sur l'éducation et la famille des outre-mer a été produite, en 2019, par l'université de Paris-Nanterre. Concernant les possibilités d'accompagnement répondant aux besoins spécifiques des outre-mer, l'association *idealCO* a été chargée de l'animation d'un réseau professionnel ultramarin sur les thématiques des politiques jeunesse et la mise en place de plateformes d'échange pour l'ensemble des outre-mer.

b) Soutenir la mise en place d'observatoires de la parentalité

L'évolution des structures de la parenté et de la fonction parentale rend plus difficile le transfert des compétences parentales entre les générations. Beaucoup de parents rencontrent des difficultés pour accompagner et guider leurs enfants vers l'âge adulte.

Afin de soutenir les familles, des actions de soutien à la parentalité ont émergé depuis une quinzaine d'années dans les collectivités, prises en charge et mises en œuvre par les instances publiques et les associations. Dans les CAF en particulier, des dispositifs institutionnels ont été mis en œuvre tels que les Réseaux d'écoute, d'appui

et d'accompagnement des parents (Reaap), la médiation familiale, le Contrat local d'accompagnement à la scolarité, les lieux d'accueil enfants/parents...

Pour mieux appréhender l'ensemble des dimensions de la parentalité, s'est imposée l'idée de **créer une entité qui permette de recenser les dispositifs et rapprocher les acteurs concernés.**

La Réunion a été pionnière dans ce domaine et a créé, en 2015, un Observatoire de la parentalité, dans le cadre d'un partenariat entre l'université de La Réunion et la Caisse d'allocations familiales (CAF), pour permettre aux structures d'accompagnement de disposer d'un lieu « au service de l'intelligence collective », selon la formule de Thierry Malbert, directeur scientifique de l'Observatoire de la parentalité de La Réunion.

Cet observatoire¹ permet de faire le lien entre, d'une part, les réflexions, analyses et recherches autour de la notion de parentalité, et, d'autre part, la mise en œuvre d'actions concrètes sur le terrain. Ce regard croisé s'appuie sur un travail interdisciplinaire mené entre les acteurs du social œuvrant dans le champ de la parentalité à La Réunion.

L'Observatoire de la parentalité réunit les décideurs publics mais aussi les parents qui sont inclus dans les études et ateliers de réflexion. Selon Thierry Malbert : « *Libérer la parole et partager les expériences des acteurs du soutien à la parentalité est au cœur de notre dynamique et de notre éthique pour que chacun puisse prendre la parole dans les objets et chartes que nous avons créés ensemble. Nous avons par exemple créé une Charte de la parentalité de La Réunion* ».

Parmi ses missions **figurent le recensement de tous les acteurs sur le département de La Réunion ainsi que la diffusion d'outils et de méthodes.** L'Observatoire participe à l'évaluation des dispositifs existants, à la recherche et à la prospective.

Trois thèmes de recherche sont en cours : l'évolution des structures de parenté, le champ de l'éducation familiale et le principe de coéducation. En 2018, une étude a porté sur le rôle des pères, question encore peu abordée dans les outre-mer.

Le site Internet de l'Observatoire offre une plateforme d'information aux acteurs de la parentalité, et aux parents. Tous les dispositifs de soutien à la parentalité à La Réunion y sont recensés : « *Il est aujourd'hui très facile, pour tout parent ou tout acteur, de cibler des structures et outils répondant à ses besoins dans son quartier* » affirme son directeur.

Autre originalité : **sa dimension régionale**, avec l'Observatoire de la parentalité de l'océan Indien (Opoi), qui intègre l'Afrique du Sud, le Mozambique, la Tanzanie, les Comores, l'île Maurice et les Seychelles. Cette association permet de tenir compte des problématiques parentales des populations des territoires voisins qui parfois migrent jusqu'à La Réunion.

¹ Table ronde sur les actions de soutien à la parentalité dans les outre-mer (9 février 2023).

L'Observatoire plaide pour l'utilisation d'outils spécifiques aux outre-mer : *« nous devons développer davantage d'outils pour les parents des outre-mer avec les acteurs pour développer une appropriation plus claire du concept d'« aller vers » et pour renforcer la compétence parentale. (...) ce qui fonctionne, c'est lorsqu'on parle du « soi », quand les parents sentent qu'on les prend en considération avec leur culture. Ainsi, des outils spécifiques aux territoires ultramarins nous semblent importants à créer avec une réflexion et des moyens spécifiques ».*

Il suggère aussi de travailler en transversalité : *« nous devons travailler sur le lien entre la parentalité et l'entreprise, et injecter de la formation à l'éducation parentale dans ces structures où les parents passent une large partie de leur temps ».*

L'accent est en particulier mis sur le développement d'outils adaptés comme des groupes de parole sur des thématiques précises, telles que la communication non violente (CNV).

Les délégations considèrent que l'Observatoire de la parentalité de La Réunion peut servir de modèle.

Un Observatoire de la parentalité est en cours de création à la Martinique, sur la base d'une convention signée entre la CAF et l'association des centres médico-sociaux psycho-pédagogiques (ACMPP) en 2020. Cet observatoire a pour objet d'alimenter le diagnostic local en matière de soutien à la parentalité tout en apportant des éclairages et une analyse pour permettre aux acteurs et décideurs locaux de penser ensemble le développement de l'offre de soutien à la parentalité.

Lors du déplacement des rapporteurs en Guadeloupe, Charles Celenice, directeur préfigurateur de l'Observatoire, a souligné la nécessité de s'appuyer sur des travaux de chercheurs pour accompagner la mise en place de l'Observatoire : un réseau d'une trentaine de chercheurs a été élaboré et l'Insee a synthétisé les travaux réalisés par les chercheurs de l'Institut dans les domaines de la parentalité et de la jeunesse.

Hév Seuleiman, responsable du développement social à la CAF de Guyane, a confirmé son intérêt pour la mise en place d'un Observatoire de la parentalité.

L'idée a par ailleurs été avancée que **la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane pourraient se regrouper pour y travailler ensemble.**

Ce ou ces observatoires pourraient avoir comme **mission prioritaire de collecter les données et développer les études utiles pour le déploiement de politiques publiques relatives à la parentalité.**

Recommandation n° 1 : Généraliser sur chaque territoire les observatoires de la parentalité en s'inspirant de l'expérience réunionnaise.

c) Adopter une approche transversale et non stigmatisante

Pour gagner la confiance des familles et répondre aux besoins, il est indispensable d'éviter toute approche stigmatisante. Gaëlle Nerbard, directrice nationale outre-mer de la *Croix-Rouge française*, l'a relevé au vu de l'expérience acquise par cette association : « *Il est nécessaire d'éviter de stigmatiser nos familles, qui peuvent ressentir une forme de jugement, puisque la parentalité est personnelle. Elle relève d'une histoire. On constate en effet une méfiance importante sur les nouvelles pratiques éducatives* ».

La méthode de travail doit également être adaptée aux familles afin de ne pas les « *stigmatiser et [les] mettre en difficulté* ».

L'accompagnement est basé sur le volontariat des familles. La *Croix-Rouge française* suggère une démarche progressive : « *Nous commençons par des ateliers collectifs au sein desquels elles vont parler de leurs difficultés. La question de l'enfant et de l'éducation arrivera plus tard.* ». Avant d'aborder les questions d'aide à la parentalité, il est nécessaire de traiter les autres difficultés rencontrées par les parents, notamment leurs difficultés économiques.

C'est la raison pour laquelle, les dispositifs doivent être transversaux pour agir sur l'ensemble des vulnérabilités rencontrées par les familles. Comme l'a souligné Gaëlle Nerbard, la première porte d'entrée est souvent celle de la précarité alimentaire : « *Malheureusement, [les familles] que nous accompagnons rencontrent des difficultés alimentaires. C'est le premier sujet. On ne peut pas travailler avec un parent qui n'a pas mangé, qui n'a pas réglé ses factures et qui n'est pas en mesure de le faire. Il n'est pas disponible pour l'éducation. Pour cette raison, nous travaillons sur l'ensemble de ces vulnérabilités* ».

Les dispositifs d'aide à la parentalité varient selon les besoins des territoires. En Martinique par exemple, ont été développés des lieux de soutien à la parentalité à Saint-Pierre, à Fort-de-France et à Sainte-Luce, et des espaces de rencontre enfants-parents. La *Croix-Rouge* organise également des stages de rappel à la responsabilité parentale lorsque des parents ont été auteurs de gestes de violence éducative ordinaire pour lutter contre la récurrence de ces comportements. Elle dispose également d'appartements thérapeutiques pour accompagner des enfants atteints de pathologies assez lourdes, telles que des cancers.

À Mayotte, une maison des familles a été implantée à Passamaïnty où les familles viennent rencontrer les équipes à l'occasion d'ateliers avec les enfants, pour des jeux. C'est l'occasion d'aborder l'ensemble de difficultés qu'elles peuvent rencontrer dont la précarité alimentaire, ou l'illectronisme. La *Croix-Rouge* travaille avec ces familles pour leur permettre de retrouver leur place de parents, avant de travailler sur la parentalité en tant que telle. Elle dispose entre autres d'un service de lutte contre la malnutrition infantile.

2. Lutter contre la précarité et renforcer les prestations servies

a) Étudier les effets d'un éventuel alignement des prestations sur l'Hexagone

Faut-il verser les mêmes prestations familiales et sociales aux familles, quel que soit le territoire où elles habitent ?

Le HCFEA a mis en avant un **mouvement historique et en cours d'alignement des prestations familiales avec l'Hexagone**. Il propose de verser les mêmes prestations familiales et sociales aux familles, quel que soit le territoire où elles habitent, à commencer par le complément familial.

Il y a sans doute un **équilibre à trouver entre un accroissement du salaire minimum, une croissance économique et la hausse des prestations**, qui ne peut aller plus vite que les autres facteurs économiques. Une réflexion d'ensemble doit donc être menée à ce sujet.

Par ailleurs, toute réforme des prestations familiales aura nécessairement des répercussions différenciées sur les familles, en fonction de leur situation.

La Direction générale des outre-mer (DGOM) a relevé, devant les délégations, que l'opportunité de modifier le complément familial (CF) versé en Guadeloupe, Martinique, Guyane et à La Réunion, fait aujourd'hui l'objet d'échanges entre administrations. D'autant que, d'après la Direction de la sécurité sociale (DSS), *« un alignement complet du CF ultramarin sur le CF [hexagonal] ferait (...) des gagnants, parmi les familles nombreuses, mais également des perdants, parmi les autres bénéficiaires du CF. Une évolution éventuelle de cette prestation familiale, supposant une modification législative, devrait nécessairement prendre en compte cette dimension »*.

En effet, **68 % des bénéficiaires actuels du complément familial n'en bénéficieraient plus si les conditions étaient alignées sur les règles hexagonales**. Dans le même temps, les familles de plus de trois enfants, qui bénéficieraient d'un tel alignement, ne représentent que 18 % des familles avec enfants dans les DROM.

Ventilation des familles bénéficiaires du complément familiale (CF) selon leur configuration familiale dans les DROM (sauf Mayotte) en 2019

	Bénéficiaires CF	Non bénéficiaires CF	Total des ménages
Familles avec 1 enfant	33 %	24 %	24 %
Familles avec 2 enfants	35 %	15 %	17 %
Familles avec 3 enfants	19 %	5 %	6 %
Familles avec 4 enfants ou plus	13 %	3 %	3 %
Familles sans enfant	0 %	54 %	49 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Direction de la sécurité sociale

La Cnaf a indiqué aux rapporteurs ne pas avoir été saisie pour expertiser le coût budgétaire d'un éventuel alignement des prestations sur le budget de la branche famille ni ses répercussions et possibles effets déstabilisateurs sur les populations bénéficiaires.

La question du rapprochement entre les prestations familiales en vigueur à Mayotte et celles applicables dans les autres départements d'outre-mer **doit être prise en compte dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la convergence sociale à Mayotte**. Cette convergence se fait progressivement, en fonction de l'évolution socio-économique du territoire et, s'agissant de l'extension de nouveaux dispositifs, en fonction aussi des possibilités opérationnelles des branches. De fait, chaque année ou presque, des mesures de convergence sont adoptées en lois de financement de la sécurité sociale.

Pour plus de lisibilité, le HCFEA plaide **pour un calendrier précis de convergence**, portant en priorité sur :

- l'allocation de base de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ;
- les allocations familiales pour trois enfants et plus ;
- et le complément familial.

Par ailleurs, les rapporteurs plaident pour que Mayotte **entre dans le droit commun au plan des procédures**. Toutes les dispositions relatives à ce territoire, notamment pour ce qui concerne les prestations familiales, sont prises par ordonnances. De même, le code de la sécurité sociale devrait être étendu à Mayotte, qui dispose d'un régime autonome de sécurité sociale car la logique qui doit être privilégiée est celle de la mutualisation sur l'ensemble du territoire.

L’alignement des prestations peut-il susciter un « appel d’air » vers Mayotte qui connaît déjà une forte immigration ? Notre collègue Thani Mohamed Soilihi, sénateur de Mayotte, qui ne le pense pas, a soulevé cette question lors de la table ronde consacrée à ce département.

Les acteurs sociaux ainsi interrogés considèrent qu’un alignement des prestations sociales ne provoquerait pas d’appel d’air en raison des conditions d’éligibilité qui s’appliquent. Faute d’évaluation sur les conséquences budgétaires d’une telle évolution, les rapporteurs proposent d’adopter une démarche pragmatique et progressive visant dans un premier temps à disposer des données chiffrées permettant d’évaluer la situation.

Recommandation n° 2 : Réaliser une étude comparative de l’incidence socio-économique et budgétaire des différents systèmes de prestations familiales entre l’Hexagone et chacun des territoires ultramarins.

b) Améliorer l’accès aux droits et promouvoir le « aller-vers »

L’ampleur du phénomène de non-recours aux prestations impose de développer, **plus encore que dans d’autres territoires, la démarche d’« aller vers » des pouvoirs publics en direction des parents et des familles.**

Plusieurs voies ont été expérimentées avec succès en outre-mer et mériteraient d’être amplifiées.

Elles visent à **mieux informer les parents sur leurs droits**, en particulier avec des campagnes de communication, **sur des supports d’information adaptés. Chaque acteur a développé les outils qu’il juge les plus adaptés.**

Cela peut passer par **le tissu associatif, qu’il s’agisse de grands opérateurs ou d’initiatives locales.** Le principe est de privilégier les acteurs de proximité au contact des publics vulnérables.

Pour leur part, **les CAF d’outre-mer ont développé** des formats d’accueil spécifiques, qui sont proposés à des allocataires en situation sociale à risque : chatbot, cobrowsing, rendez-vous des droits et rendez-vous en visio, visant à aider les allocataires à réaliser leurs démarches administratives. L’objectif est d’informer, de conseiller, et de veiller à ce que l’ensemble des droits auxquels les allocataires peuvent prétendre soient bien valorisés.

Ces caisses s’appuient également sur le **développement d’un large réseau de partenaires pour mailler le territoire**, proposer une information de premier niveau et un accompagnement, notamment numérique. Il peut s’agir d’espaces France Services, de centres communaux d’action sociale (CCAS), de permanences de mairie ou encore de structures partenaires comme des maisons des parents ou des centres sociaux.

La mise en place de **parcours « usagers »** vise à faciliter les démarches des usagers, accélérer l'accès à leurs droits, les informer sur les ressources à leur disposition près de chez eux... Cette démarche ne constitue pas un dispositif supplémentaire mais **englobe l'ensemble des offres de services existantes dans l'objectif d'améliorer leur articulation et leur lisibilité**. Elle se concrétise par la généralisation du parcours « séparation » en 2021 sur l'ensemble du territoire (Hexagone et DROM) : la CAF de la Martinique faisait partie des CAF expérimentatrices) ainsi que le prochain déploiement du parcours « arrivée d'un enfant » actuellement expérimenté dans huit CAF dont celle de La Réunion et dont la généralisation est prévue pour la fin de l'année 2023.

Compte tenu de leur géographie particulière, les CAF des DOM ont développé des **solutions innovantes**, mobiles et itinérantes, permettant d'aller au plus près des populations, les plus fragiles ou les plus éloignées, que ce soit dans les territoires de l'intérieur de la Guyane ou dans les communes des Hauts de La Réunion.

Pour ce faire, elles disposent de leviers financiers, les CAF pouvant utiliser leurs dotations d'action sociale, plus généralement appelées **fonds locaux**, à la disposition des conseils d'administration des CAF. Elles sont dépensées dans le cadre de règlements intérieurs définis par chacune des caisses départementales. Elles disposent également de **fonds nationaux dédiés**, comme le Fonds national parentalité, et de prestations services qui leur permettent de contribuer au développement et au fonctionnement des équipements, déployant des services aux familles et des actions sociales d'accompagnement des populations.

Exemples d'offres de service itinérantes déployées par les CAF pour « aller vers » les familles et favoriser l'accès aux droits

	Type d'offre de service	Service proposé
La Réunion	Mobi Caf : 2 bus aménagés en bureaux mobiles permettant d'accueillir les allocataires. Couverture : ensemble du territoire avec ciblage de 32 sites de l'île particulièrement éloignés des services publics	Accès aux droits Caf accueil des allocataires information / conseil orientation traitement des demandes accompagnement aux démarches en ligne
	BébéBus : bus aménagés itinérants (transport du personnel et de matériel) permettant l'accueil des jeunes enfants dans des locaux micro crèches mis à disposition par les communes isolées ou difficile d'accès bénéficiaires du service	Accueil petite enfance ouverture de place de crèche certains jour de la semaine et accompagnement des professionnels soutien à la parentalité
Martinique	Caravanes des droits implication de la Caf dans 156 points réseau répartie sur l'ensemble du territoire	Accès aux droits Caf information de premier niveau et orientation
	JustiBus soutien financier de la Caf	accès aux droits et informations juridiques aide aux démarches administratives
	Parcours attentionné naissance offre de service déployée par les agents Caf directement dans les maternités (ensemble des maternités de l'île)	Accès aux droits et soutien à la parentalité enregistrement des nouveaux nés information sur les offres de services de la Caf et de ses partenaires : - crèches / assistantes maternelles - Caf.fr / Monenfant.fr - relai si besoin avec les services sociaux
Guyane	Pirogue des droits (Est guyanais)	Accès aux droits information / conseil / orientation PF + Action sociale Caf traitement des situations allocataires
	Inter'Action Modules de connexion à distance avec les services de la Caf, installé dans un espace de vie sociale sur les sites isolés des territoires de l'intérieur : Cayodé (vallée du Maroni) et Trois Sauts (vallée de l'Oyapock)	Accès aux droits - réussite éducative et soutien à la parentalité information / conseil et accompagnement des démarches administratives Caf Actions de soutien éducatif et d'accompagnement à la parentalité à distance et sur place (accompagnement à la scolarité, transmission des savoirs, ...)
	Bus "France Service" commune de Matoury	Accès aux droits
	Bus des droits Caf-Cgss (en projet)	Accès aux droits accueil des allocataires information / conseil orientation sur les droits Caf et Cgss traitement des demandes accompagnement aux démarches en ligne

Source : Cnaf

Recommandation n° 3 : Consolider la présence des CAF, notamment au travers du réseau des Maisons France Services et dans les maternités pour faciliter l'ouverture des droits et développer des guichets uniques, sur le modèle des « maisons des 1 000 premiers jours », point d'entrée aisément identifiable pour tous les parents et les familles.

Par ailleurs, dans certains territoires, la barrière de **la langue** constitue un obstacle dirimant. Pour cette raison, Mathilde Detrez, chargée de plaidoyer Programme Outre-mer d'Unicef France recommande - notamment dans le cadre du Pacte des solidarités - de développer une **stratégie d'interprétariat** pour favoriser l'accès des familles aux services publics et aux droits. Même constat pour Isabelle Richard de la DGOM qui a confirmé qu'on observe « *un effet important de l'illettrisme et des langues locales, raison pour laquelle il est important de traduire les documents et interfaces informatiques. Il est également essentiel de développer les Maisons France Services. Un objectif en ce sens a été assigné aux outre-mer par l'intermédiaire de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* ».

En conséquence, une déclinaison renforcée et spécifique aux DOM est souhaitable pour tous les outils. Selon elle, « *le livret [des 1 000 premiers jours] nécessite peut être une traduction et un accompagnement dans les différentes langues créoles, entre autres. Une déclinaison adaptée à l'environnement culturel de chacun de ces territoires serait judicieuse. En effet, Mayotte et la Guyane sont très différentes, par exemple* ».

Outre une **meilleure information sur les dispositifs et les droits**, ce type de démarche permet de **combattre les idées fausses** qui circulent, concernant en particulier les effets de la reconnaissance des enfants par leur père. Mieux adapter l'information sur des supports adaptés aux publics concernés, et tout particulièrement ceux les plus éloignés des institutions, apparaît donc essentiel.

Recommandation n° 4 : Décliner l'information sur les politiques familiales et parentales au moyen de supports de communication adaptés à la diversité des populations concernées, afin de toucher celles les plus éloignées des dispositifs de soutien à la parentalité.

Pour autant, l'importance de la langue française comme langue de la République doit être rappelée et les efforts d'enseignement du français, à destination de l'ensemble de la population, doivent être renforcés. Les rapporteurs s'inquiètent notamment du manque de maîtrise du français des parents et enfants de Saint-Martin, le plus souvent anglophones.

c) Conjuguer soutien à la parentalité et lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme

Les démarches de lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme permettent d'aborder la question de la parentalité de manière **non stigmatisante** et d'apporter une **aide aux parents dans leurs différentes démarches au quotidien**, notamment dans l'accès aux droits.

L'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) met en œuvre un ensemble d'outils. Parmi ceux-ci, et spécifiquement en direction des familles des outre-mer, le **programme « Famille : agir ensemble avec les familles d'outre-mer pour lutter contre l'illettrisme et l'illectronisme »** a été lancé en partenariat avec la Fondation Pierre Bellon, le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) mis en œuvre par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et, pour La Réunion et la Martinique, avec la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE). Au-delà des deux écoles des parents et des éducateurs (EPE) de La Réunion et de la Martinique, le programme sera aussi déployé en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte grâce à trois autres opérateurs¹.

¹ Béatrice Bayo, directrice générale à la FNEPE, table ronde sur les actions de soutien à la parentalité du 9 février 2023.

Le programme *Familire* « s'adresse à des jeunes parents, prioritairement des femmes, entre 16 et 25 ans, sans emploi ni qualification, en difficulté avec les compétences de base, et plus largement à leurs familles »¹. Il comporte un « programme intensif d'ateliers liant des activités autour de la parentalité, du numérique, des compétences de base et des activités culturelles favorisant l'estime de soi ».

Celui-ci est mis en œuvre à titre expérimental, à compter de septembre 2023, pour une durée de trois ans sur les cinq DROM. Il s'agit d'un programme commun à ces territoires, mais qui sera adapté à chacun pour tenir compte de leurs spécificités.

Le programme *Familire* poursuit les objectifs suivants :

« - reprendre confiance en soi, revaloriser sa propre image, s'ouvrir aux autres et entrer dans une logique d'insertion socioprofessionnelle ;

- gagner en autonomie dans la réalisation des activités courantes de la vie quotidienne qui nécessitent le recours à l'écrit, au calcul et au numérique ;

- mieux accompagner la scolarité de ses enfants et prévenir le décrochage scolaire »².

Par conséquent, ce programme « s'inscrit dans le cadre des actions éducatives familiales, de manière à **faire du soutien à la parentalité un levier contre l'illettrisme** », selon Béatrice Bayo, directrice générale à la FNEPE. Il s'agit, dans le même temps, d'aborder la question de l'aide à la parentalité sous l'angle de la prise en charge d'une difficulté concrète des parents au quotidien.

De tels projets, conjuguant lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme et soutien à la parentalité, pourraient être développés dans tous les territoires ultramarins, en tenant compte de leurs spécificités.

Ce programme *Familire* fera d'ailleurs l'objet d'une évaluation indépendante, qui déterminera s'il y a lieu de prévoir une généralisation.

La Croix-Rouge française propose également des dispositifs de lutte contre l'illettrisme et de soutien scolaire³, en s'appuyant sur la méthode transversale exposée ci-dessus qui permet d'agir sans stigmatiser.

Recommandation n° 5 : Développer les projets combinant lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme et soutien à la parentalité.

¹ <http://www.anlci.gouv.fr/content/download/15036/466517/version/1/file/FAMILIRE-plaquette-VE.pdf>

² Table ronde sur les actions de soutien à la parentalité dans les outre-mer du 9 février 2023.

³ Audition de la Croix-Rouge française du 25 mai 2023.

3. Accompagner les parents dans l'accès à la formation et à l'emploi

a) Renforcer les dispositifs d'accompagnement à la formation et à l'insertion professionnelle

Parallèlement aux programmes de lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme, les **dispositifs d'accompagnement à la formation et à l'insertion professionnelle des parents doivent être renforcés**. Ceci suppose, d'une part, l'existence d'une offre suffisante de formations professionnelles dans les différents territoires et, d'autre part, leur accessibilité pour l'ensemble des parents, et notamment pour les jeunes mères de familles monoparentales pour lesquelles cette question constitue un enjeu tout particulier.

La formation et l'accompagnement professionnel des jeunes constitue l'un des trois **axes de l'offre de soutien à la parentalité** développée sur le territoire guyanais par la CAF de Guyane, comme l'a indiqué Anne Cinna-Pierre-Charles, directrice par intérim¹. Constatant que « *les problématiques de professionnalisation et d'insertion sociale participent à relever le niveau économique du territoire* », Hêv Seuleiman, responsable du développement social à la CAF de Guyane, a souligné, à cet égard, le souhait de la CAF de Guyane de **renforcer l'offre de formations professionnelles**, en adoptant une logique prospective de recensement des professionnels faisant défaut.

Afin de rendre la formation professionnelle davantage accessible, notamment pour les jeunes mères de familles monoparentales, il apparaît nécessaire de **renforcer les mesures d'aides apportées aux femmes, afin qu'elles puissent poursuivre leur formation et l'exercice d'un emploi**². À cet égard, il est primordial qu'elles puissent disposer de **modes de garde proches de leur lieu de formation**, ou encore de **moyens de locomotion** pour s'y rendre.

Dans le domaine de la formation universitaire, un programme permettant précisément de **répondre aux besoins des étudiants contraints de concilier parentalité et cursus d'études** a été mis en place par l'université de la Nouvelle-Calédonie : il s'agit du **dispositif P'tit Campus**, initié en 2020 en réponse à la demande d'une étudiante enceinte qui envisageait d'interrompre ses études. D'après Stéphanie Geneix-Rabault, maîtresse de conférences, chargée du projet, il a été constaté, au cours de la phase d'analyse préalable du projet, que « *neuf fois sur dix, les étudiantes enceintes décident d'abandonner leur enfant du fait de l'absence de solution* ». Ainsi, « *le dispositif P'tit Campus vient accompagner les étudiants qui se préparent à la*

¹ Table ronde Guyane du 4 mai 2023.

² Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques à la DGOM, table ronde DGCS-DGOM-Cnaf du 8 juin 2023.

parentalité. L'outil s'adresse aussi aux étudiants déjà parents. Les personnes mobilisées aident également les bénéficiaires à concilier la poursuite d'études avec leur parentalité ». Ce dispositif a pu être développé grâce à des partenariats (collectivités, associations, Maison de l'étudiant qui est l'instance équivalente au Crous...) et au mécénat *via* la Fondation de l'université. Il a bénéficié à une vingtaine d'étudiantes en deux années d'existence.

Outre le prêt de trousseaux de linges et d'accessoires, le programme *P'tit Campus* propose notamment une salle de parentalité, accessible du lundi au samedi, dont « *l'espace se compose d'accessoires qui permettent aux utilisateurs de concilier travail, études et parentalité. Les étudiantes présentes dans la salle ont également la possibilité d'allaiter, de tirer leur lait et de le conserver dans un réfrigérateur. La salle de parentalité comprend aussi d'autres équipements tels que des transats, des tables à langer, des tapis, un ordinateur, une table d'étude et un accès au Wi-Fi. Les étudiants qui se rendent dans cet espace peuvent ainsi rester avec leur enfant tout en étudiant* »¹.

L'accessibilité de l'offre de formation professionnelle pour les jeunes parents pourrait également être renforcée par le **développement accru de formations à distance**. De tels modes de formation, sous réserve d'une couverture numérique efficiente, sont particulièrement adaptés dans des territoires vastes, confrontés à des problématiques de circulation et d'accessibilité, comme la Guyane.

Les mesures d'accompagnement à la formation professionnelle des parents, et notamment des jeunes mères seules, doivent aussi être prolongées par des dispositifs d'accompagnement à l'insertion professionnelle. **Favoriser les démarches actives d'insertion**, afin de permettre aux femmes d'accéder à l'emploi, figure par exemple parmi les axes de travail de la Croix-Rouge².

Par ailleurs, des associations, comme l'*Association pour le droit à l'initiative économique (Adie)*, accompagnent les projets professionnels et les créations d'entreprise afin de faciliter l'accès à l'emploi. Dans l'Hexagone comme dans les outre-mer, l'Adie propose un accompagnement gratuit pour les personnes portant un projet de création d'entreprise, grâce à des formations adaptées et à des coachings personnalisés, et peut apporter jusqu'à 12 000 euros de financement.

Les mesures visant ainsi à renforcer l'accompagnement des jeunes mères de familles monoparentales dans leurs formation et insertion professionnelles est « *sans doute un moyen de rompre le cercle vicieux, puisque les statistiques montrent, dans l'Hexagone comme en outre-mer, une corrélation entre le fait pour la femme d'être elle-même issue d'une famille monoparentale, d'afficher un niveau de formation peu élevé, d'être pauvre, et la reproduction de ce*

¹ Stéphanie Geneix-Rabault, chargée de mission Égalité-Diversité à l'Université de la Nouvelle-Calédonie, table ronde collectivités du Pacifique du 4 avril 2023.

² Gaëlle Nerbard, directrice nationale outre-mer de la Croix-Rouge française, audition de la Croix-Rouge française du 25 mai 2023.

schéma », d'après Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques à la DGOM.

b) Consolider le service militaire adapté en outre-mer

Le **service militaire adapté (SMA)** est un **dispositif militaire de formation centré sur l'insertion socioprofessionnelle**, destiné à des jeunes ultramarins de 18 à 25 ans, confrontés à des difficultés d'accès à l'emploi, à des problématiques d'illettrisme ou encore d'exclusion sociale. Créé en 1961 et rattaché à la DGOM, le SMA est **mis en œuvre en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à La Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française** et accueille **chaque année 6 000 volontaires**. En moyenne, il recrute 60 % de non diplômés et 40 % de jeunes en situation d'illettrisme¹.

Les jeunes parents ultramarins en situation précaire peuvent ainsi, grâce à ce dispositif, bénéficier d'un **accompagnement vers une plus grande insertion socioprofessionnelle**. Dans le cadre du SMA, le jeune bénéficiaire dispose du statut de volontaire dans les armées et se voit offrir un programme *« articulé autour d'une formation militaire initiale, d'une remise à niveau dans les savoirs de base, d'une éducation civique, d'une formation aux premiers secours et d'une préformation professionnelle »*. Ce parcours est ensuite sanctionné par l'obtention d'un certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI) et du permis de conduire.

Surtout, **il ressort que plus de 80 % des jeunes ayant bénéficié de ce dispositif trouvent effectivement un emploi**², ce qui fait du SMA une *« formidable deuxième chance pour les jeunes d'outre-mer »*, selon Patrick Divad, directeur de la CAF de la Guadeloupe et de Saint-Martin, que les rapporteurs ont rencontré le 17 avril 2023 lors de leur déplacement sur ces territoires.

Néanmoins, les régiments du SMA (RSMA) ont été confrontés à l'abandon de leur formation par des volontaires devenues mères et ne disposant pas d'aide extérieure leur permettant de poursuivre leur parcours³.

Ainsi, depuis quelques années, le commandement du SMA s'attache à mettre en place des mesures visant à rendre ce dispositif davantage conciliable avec la vie familiale des jeunes parents. Des locaux dédiés, ainsi qu'un accompagnement en matière de garde d'enfants, sont ainsi proposés dans le cadre de cette formation⁴.

¹ <https://www.outre-mer.gouv.fr/le-sma-service-militaire-adapte>

² Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques à la DGOM, table ronde DGCS-DGOM-Cnaf du 8 juin 2023.

³ Gaëlle Nerbard, audition de la Croix-Rouge française du 25 mai 2023.

⁴ Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques à la DGOM, table ronde DGCS-DGOM-Cnaf du 8 juin 2023.

D'après les informations communiquées par le général Claude Peloux commandant le SMA, l'**accueil des parents isolés** a été inscrit dans l'**ambition Horizon 2030** et une **réflexion** sur le sujet a d'ores et déjà été **lancée par la totalité des RSMA**, en tenant compte des spécificités propres à chaque territoire. Les projets des RSMA de **Guadeloupe** et de la **Martinique** sont les plus avancés à ce stade.

Concernant la **Guadeloupe**, le général Claude Peloux précise que : « *le régiment s'est lancé en 2021 dans un projet de crèche multi-accueils et à vocation d'insertion professionnelle (AVIP) de soixante berceaux. Ce projet, cofinancé par la CAF, le FEADER et le SMA, devrait voir la crèche opérationnelle en 2025 et permettra l'accueil d'enfants de volontaires et de civils dans une logique de mixité sociale* ». Parallèlement, **dix logements pourraient bénéficier annuellement aux volontaires du RSMA**, « *grâce à une convention tripartite en cours de rédaction* ».

Le RSMA de la **Martinique** met en œuvre un **projet en liaison avec les acteurs de la petite enfance (CAF et PMI) et la Croix-Rouge française**¹. Sonia Melina-Hyacinthe, directrice par intérim de la CAF de la Martinique, a précisé aux rapporteurs, le 17 avril 2023 au cours de leur déplacement dans les Antilles, qu'elle travaillait avec le RSMA dans le cadre des actions de soutien à la parentalité qu'il mène à destination des volontaires, et que ce dernier souhaitait « *créer une structure d'accueil des jeunes enfants, adossée à une structure d'hébergement pour jeunes mamans, en lien avec la Croix-Rouge* ».

De plus, d'après les précisions communiquées par le général Claude Peloux, le RSMA de la Martinique envisage :

- **pour les enfants de moins de 3 ans** :
 - o la transformation d'une de ses villas domaniales pour la transformer en **crèche d'environ vingt berceaux**, validée par la PMI et pouvant être rapidement effectuée ;
 - o le **financement de l'investissement** (infrastructure équipement, environnement) pourrait être **largement pris en charge par la CAF**. La gestion de l'établissement sera confiée à un porteur de projet tel que défini dans la circulaire 2018-003 des politiques familiales et sociales ;
- **pour les enfants de plus de 3 ans** : une **étude pour la garde des enfants** est menée, à partir des écoles à proximité du régiment.

En raison des spécificités relatives aux structures familiales en **Polynésie française** et en **Nouvelle-Calédonie**, le RSMA de Polynésie française a lancé un large plan d'éducation à la parentalité et celui de Nouvelle-Calédonie travaille à la mise en place de mesures destinées aux jeunes parents dans le courant de l'année 2024, avec la présidence de la province Nord qui portera les volets « garde d'enfants et transport » et doit désormais en étudier les modalités avec ses partenaires.

¹ Gaëlle Nerbard, audition de la Croix-Rouge française du 25 mai 2023.

Le régiment de **Guyane**, en liaison avec la municipalité de Saint-Laurent-du-Maroni, et le régiment de La Réunion ont également entamé des **démarches actives** pour offrir aux jeunes parents volontaires du SMA une meilleure conciliation entre formation et vie familiale, même si les projets sont en cours d'élaboration. À La Réunion, le régiment du SMA doit explorer de nouvelles pistes à la suite du retrait du bailleur social, partenaire principal dans le cadre du projet « Terre rouge ».

Par ailleurs, le SMA « *a fait évoluer [pour tous les régiments] la typologie des ses filières de formation pour qu'elles soient adaptées à des publics plus féminins* ». Le SMA a pris en compte les problématiques de la parentalité chez les jeunes qu'il encadre. Mais, comme le précise le général Claude Peloux, « *il reste cependant un gros effort à réaliser en amont du SMA pour éduquer à la parentalité* ».

Les efforts du SMA et de ses différents régiments en matière d'accompagnement des jeunes parents doivent donc être soutenus.

Recommandation n° 6 : Conforter les dispositifs permettant aux jeunes mères de concilier leur vie familiale et le service militaire adapté (SMA).

4. Garantir la scolarisation et un meilleur accueil des enfants sur tout le territoire

a) Garantir l'accès à la scolarité de tous les enfants

Lever les obstacles à la scolarisation des enfants sur l'ensemble des territoires ultramarins doit être une **priorité**, afin de garantir le droit à l'éducation.

La **mise en place d'infrastructures adaptées**, par leur nombre et leur taille, aux effectifs d'enfants en âge d'être scolarisés est un prérequis. Le **développement de services publics de transports scolaires sécurisés** est également essentiel pour renforcer l'accès des enfants à la scolarisation.

De plus, « *tous les enfants d'outre-mer doivent avoir accès à un repas chaud, et non à une simple collation, au moins au déjeuner* », selon Michel Villac, président du HCFEA.

La Pars ne peut être **versée que s'il existe une offre de restauration scolaire dans l'établissement, ce qui n'est pas toujours le cas, notamment en Guyane et à Mayotte**, où même lorsqu'elle existe, il s'agit souvent uniquement de collations (paniers repas froids).

D'après la Cnaf, « *l'évolution du dispositif de collation vers une offre de repas en Guyane et à Mayotte, et globalement l'accroissement de l'offre de restauration scolaire visant tous les enfants scolarisés nécessitent soit une mobilisation et engagement financier accrus des collectivités territoriales et établissements scolaires n'offrant à ce jour aucun service de restauration scolaire*

ou disposant d'une offre insuffisante, soit une augmentation du taux de contribution de la Pars pour compenser l'absence des financements des collectivités ».

Pris en application de l'article 102 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, le **décret n° 2022-1681 du 27 décembre 2022** a permis non seulement de garantir la revalorisation annuelle de la Pars sur l'inflation, mais également d'**augmenter le financement des repas dans le premier degré à Mayotte et des collations dans le premier degré en Guyane.**

Par ailleurs, afin de développer une solution alternative, la préfecture de Mayotte envisage de mener une **expérimentation** visant à **professionnaliser les cantinières** vendant des repas aux abords des établissements et à les intégrer dans les filières classiques de distribution.

Ces différentes pistes visant à améliorer l'offre de restauration scolaire doivent être encouragées car elles contribuent à lever les freins à la scolarisation des enfants.

Pour d'autres raisons, les établissements scolaires de Saint-Pierre-et-Miquelon, où la Pars n'a pas été étendue, ne disposent pas de restauration scolaire. Néanmoins, cette prestation ne serait pas adaptée car les financements seraient très inférieurs aux coûts réels et la demande s'oriente davantage vers la solution de la « boîte à lunch », inspirée de l'expérience canadienne, d'après Jacqueline André, vice-présidente de la collectivité territoriale, et Sonia Borotra, directrice du pôle développement solidaire.

Outre le renforcement de l'accès à la scolarisation, les **mesures de lutte contre le décrochage scolaire** doivent également être **développées**. D'après Rodica Ailincăi, professeur à l'université de la Polynésie française, des **démarches en ce sens ont été initiées par la Polynésie française**, qui a mis en place une plateforme d'accueil pour les décrocheurs scolaires, des référents « Décrochage » dans chaque établissement scolaire, un groupe de prévention spécialisé, ainsi que des dispositifs spécifiques permettant aux élèves de sixième de rester plus longtemps dans leur ville d'origine¹. De même, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon travaille en lien avec l'éducation nationale afin d'obtenir plus rapidement les informations relatives à l'absentéisme et au décrochage scolaire, avec l'objectif de faire intervenir au plus tôt les travailleurs sociaux. Elle souhaite également « *mieux décliner les protocoles nationaux, notamment la plateforme de lutte contre le décrochage qui n'est pas effective à Saint-Pierre-et-Miquelon* », d'après Sonia Borotra, directrice du pôle développement solidaire.

¹ Table ronde collectivités du Pacifique du 4 mai 2023.

Afin de « *poursuivre et pérenniser le travail engagé autour de l'identification des enfants éloignés de l'école en l'incluant dans une démarche nationale* », Unicef France souhaite **qu'un Observatoire national de la non-scolarisation soit mis en place**, à l'issue des discussions en cours avec les ministères sur ce sujet, et qu'il figure dans le Pacte des solidarités ou dans le Comité interministériel piloté par la secrétaire d'État chargée de l'enfance¹.

En outre, au titre des mesures visant à garantir l'accès à la scolarisation de tous les enfants ultramarins, Unicef France préconise **d'étendre aux outre-mer, en l'adaptant aux spécificités des territoires, le dispositif de la médiation scolaire, mis en place par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)**, en ancrant les initiatives *ad hoc* mises en place dans certains territoires dans ce dispositif. Il s'agirait ainsi de déployer dans les outre-mer un programme d'accompagnement renforcé vers l'école, destiné à des jeunes n'ayant jamais fréquenté l'école ou en situation de décrochage.

Enfin, dans le cadre du renforcement de l'accès à la scolarisation, une attention particulière doit être portée à la problématique des **grossesses précoces**, notamment en Guyane et à Mayotte, qui sont des **facteurs de déscolarisation**.

Afin de soutenir la jeune fille enceinte et d'éviter qu'elle interrompe sa scolarité, Unicef France suggère de :

- développer **les permanences de sages-femmes en milieu scolaire** et déployer dans d'autres territoires le dispositif existant en Guyane ;

- prévoir un **accompagnement renforcé des adolescentes enceintes** par l'augmentation de moyens alloués au dispositif – en Guyane *via* le réseau périnatal de Guyane – avec la création de postes référents, y compris dans les communes les plus isolées ;

- **en Guyane, doter le territoire de foyers parentaux** évitant l'isolement et proposant un accompagnement global des adolescentes, matériel, psychologique ou pédagogique².

Le HCFEA recommande également la **mise en place de lieux dédiés dans les collèges et les lycées** pour maintenir la scolarisation des jeunes filles ayant eu une grossesse précoce³.

Les **mesures de prévention des grossesses précoces** doivent aussi **être renforcées de manière significative dans les établissements scolaires**. À Saint-Martin par exemple, où il n'existe pas encore de centre de

¹ Jodie Soret, responsable de service Programmes et plaidoyer d'Unicef France, audition du 25 mai 2023.

² Mathilde Detrez, chargée de plaidoyer Programme Outre-mer d'Unicef France, audition du 25 mai 2023.

³ Camille Chaserant, conseillère scientifique du HCFEA, audition HCFEA-Ined du 2 février 2023.

planification (un projet est en cours avec la *Croix-Rouge française*), des infirmières de la PMI animent des séances d'information dans les établissements scolaires¹.

Il est en effet nécessaire **d'accroître considérablement les actions de sensibilisation** avec **l'ensemble des professionnels concernés** (éducation, santé...) qui doivent être spécifiquement formés à la thématique, mais également aux réalités sociales, culturelles et historiques dans ces territoires ultramarins.

Recommandation n° 7 : Dispenser dans tous les collèges et lycées des outre-mer les séances obligatoires d'éducation à la vie affective et sexuelle et développer la prévention des grossesses précoces.

b) Concrétiser le service public de la petite enfance dans les outre-mer

Aujourd'hui limitée, **l'offre d'accueil collectif de jeunes enfants doit être largement développée**, d'autant que la demande est forte dans de nombreux territoires, par exemple en Guadeloupe, comme l'a souligné Jocelyn Sapotille, président de l'association des maires de Guadeloupe², et à Saint-Barthélemy où 80 parents sont en attente d'un mode de garde pour la prochaine rentrée, d'après les représentants de la collectivité rencontrés par les rapporteurs³.

Eu égard à l'absence de crèche et à l'offre d'accueil par les assistantes maternelles très insuffisante à Saint-Barthélemy, la PMI va continuer à promouvoir le métier d'assistante maternelle, une maison des assistants maternels est en cours de construction, et l'existence d'une toute petite section permet de libérer des places chez les assistantes maternelles, sans toutefois offrir de solution de garde après l'école. Les représentants de la collectivité et les associations souhaitent aussi que **les formations à destination des jeunes dans le domaine de la garde d'enfant soient renforcées, afin d'augmenter les capacités de garde, surtout en horaires non conventionnels**⁴.

En Guadeloupe, la CAF accompagne le développement de **micro-crèches**, dans un contexte où les communes ne créent pas de nouvelles crèches et confient souvent la gestion des crèches existantes à des structures privées.

Conformément à l'engagement pris par le président de la République, le **lancement**, le 1^{er} juin 2023 par la Première ministre, **du service public de la petite enfance (SPPE)**, visant à « *garantir l'accueil de*

¹ Nathalie Marrien, directrice générale adjointe, responsable de la délégation solidarité et familles de la collectivité de Saint-Martin, entretien avec les rapporteurs à Saint-Martin le 20 avril 2023.

² Entretien avec les rapporteurs en Guadeloupe le 18 avril 2023.

³ Entretien avec les rapporteurs à Saint-Barthélemy le 21 avril 2023.

⁴ Entretien avec les rapporteurs à Saint-Barthélemy le 21 avril 2023.

chaque jeune enfant », devrait **accroître significativement les solutions d'accueil**. Ainsi, 5,5 milliards d'euros seront mobilisés pour créer, **d'ici à 2027, 100 000 nouvelles places en crèche** (soit une augmentation de 23 % par rapport au nombre total de places existantes), auxquelles s'ajouteront **200 000 places supplémentaires à horizon 2030**. En outre, le dispositif AVIP (crèches à vocation d'insertion professionnelle), permettant aux parents en recherche d'emploi d'être prioritaires pour l'obtention d'une place en crèche et de bénéficier d'un accompagnement adapté, sera étendu à 1 000 crèches supplémentaires d'ici 2027. **Les communes seront chargées d'organiser l'offre d'accueil**, en recensant les besoins en nombres de places pour adapter l'offre (communes de plus de 3 500 habitants), et en instaurant un Relais Petite Enfance pour accompagner les parents recherchant un mode de garde (communes de plus de 10 000 habitants). En outre, 70 millions d'euros seront dédiés à **l'amélioration de la qualité de l'accueil collectif de jeunes enfants**, avec notamment une attention particulière portée au contenu et à l'attractivité de la formation des professionnels de la petite enfance, afin de remédier au déficit de personnels qualifiés constaté.

Lors de son entretien avec les rapporteurs le 4 juillet 2023, Charlotte Caubel, secrétaire d'État chargée de l'enfance, a souligné que le SPPE ne doit pas se résumer à la question des places en crèches. Plus largement, il doit avoir pour objectif la mise en place de lieux visant à fédérer les compétences acquises dans le cadre de la maternité, permettant le partage d'expériences autour de la garde d'enfant. Pour les parents, ces lieux d'accueil de jeunes enfants doivent également être des lieux d'échanges, de prévention en matière de santé, etc.

Les mesures annoncées devraient significativement accroître les solutions de garde, il conviendra toutefois de suivre la concrétisation du SPPE, et notamment sa mise en œuvre dans les outre-mer.

Recommandation n° 8 : Faire du futur service public de la petite enfance (SPPE) une opportunité pour rattraper le retard des outre-mer en matière de mode de garde.

c) Développer l'accueil de loisirs périscolaires et extrascolaires

Afin de favoriser l'insertion professionnelle mais aussi des moments de répit pour les parents, notamment dans les familles monoparentales, **l'accueil des enfants au-delà du temps scolaire doit être développé**, qu'il s'agisse de l'accueil périscolaire ou extrascolaire.

Or plusieurs difficultés sont constatées dans les différents territoires : le manque de structures, de personnels qualifiés, de moyens des communes, ou encore les difficultés financières des parents.

Face au manque de moyens des communes et de personnels qualifiés, Jocelyn Sapotille, président de l'association des maires de Guadeloupe, suggère de **renforcer le rôle de l'État en matière d'activités périscolaires**, comme il l'a indiqué aux rapporteurs lors de leur déplacement en Guadeloupe le 18 avril 2023. Il estime en effet qu'à la différence de l'accueil de loisirs des enfants qui relève des maires, le périscolaire, « *temps d'éducation [qui] devrait être considéré comme du temps scolaire* », devrait revenir à l'État, « *pour lutter contre les inégalités et l'échec scolaire* ». À cet égard, il regrette que, par manque de personnel, le périscolaire soit souvent confié par les maires à des associations sans personnel qualifié et ne soit que « *de la garderie* ». Dans un contexte de baisse du nombre d'enfants scolarisés en Guadeloupe, il suggère de « *sauver des emplois d'enseignants en les intégrant dans le périscolaire et l'aide aux devoirs* ».

De même, Marc Fabre, référent Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) pour le service de l'éducation nationale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, que les rapporteurs ont rencontré à Saint-Martin le jeudi 20 avril 2023, les a également alertés sur les difficultés rencontrées pour trouver des éducateurs diplômés ou formés pour la prise en charge des jeunes sur le temps périscolaire. Après la période de confinement liée au Covid-19, l'État a lancé en 2020 le programme « Vacances apprenantes », porté par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, dans lequel s'inscrit **l'opération « Colos apprenantes », destinées aux jeunes de 3 à 17 ans et dont l'objectif est à la fois social, éducatif et culturel**. Trois acteurs principaux sont impliqués dans la mise en œuvre de ces « Colos apprenantes » : **les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES), les organisateurs des séjours et les collectivités** qui accompagnent les jeunes au moins dans la phase d'inscription. Sous réserve d'éligibilité (quotient familial inférieur ou égal à 1 500 euros, situation de handicap, de décrochage scolaire, jeune relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou domicilié dans un quartier relevant de la politique de la ville ou dans une zone de revitalisation rurale), une aide spécifique de 500 euros par semaine est versée aux familles. Renouvelé en 2023 pour la quatrième année consécutive, **ce dispositif est déployé dans l'Hexagone et dans les outre-mer**. Par exemple, des « Colos apprenantes » sont organisées par 17 structures agréées en Guadeloupe¹ et ce dispositif est également déployé en Guyane, à la Martinique (27 séjours organisés en 2023²), à La Réunion (30 séjours organisés en 2020³).

Ainsi, le **développement de partenariats avec des structures agréées suffisamment dotées en personnels qualifiés afin d'accroître l'offre de**

¹ Corine Barsine, directrice du développement social, CAF de la Guadeloupe et de Saint-Martin, entretien avec les rapporteurs en Guadeloupe le 17 avril 2023.

² <https://site.ac-martinique.fr/acm972/wp-content/uploads/sites/113/2023/06/programme-2023.pdf>

³ https://www.zinfos974.com/Colo-Apprenantes-30-sejours-organises-au-profit-de-1092-enfants_a157832.html

« **colonies apprenantes** » dans tous les territoires ultramarins constitue une piste **pour renforcer l'accueil collectif des enfants en dehors du temps scolaire**, dans un objectif à la fois ludique et éducatif.

Par ailleurs, afin de remédier aux difficultés rencontrées par les familles pour financer l'accueil de leur enfant ou adolescent dans des structures d'accueil collectif en dehors du temps scolaire, le **complément de libre choix du mode de garde (CMG)**, finançant une partie des dépenses de garde, **pourrait être prolongé au-delà des 6 ans de l'enfant**.

À Mayotte, où il a été introduit à compter du 1^{er} juillet 2022 par le décret n° 2022-659 du 25 avril 2022, le CMG ne concerne toutefois que les **modes de garde d'enfants par des structures**, telles les associations ou entreprises habilitées pour la garde d'enfants à domicile, les crèches familiales ou micro-crèches. Rémy Posteau, directeur des prestations de la Caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM), a rappelé que le CMG n'est ainsi « *pas déployé dans le cadre d'un emploi direct* »¹ et qu'à Mayotte, « *le secteur périscolaire rencontre de vraies difficultés pour les mêmes raisons, empêchant d'organiser les temps d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH)* », alors que « *comme l'école est assurée en rotation, l'enfant est souvent livré à lui-même* », dans un contexte où centres sociaux et espaces de vie sociale sont en cours de structuration².

L'ALSH est mis en œuvre à Saint-Pierre-et-Miquelon par l'unique **centre aéré**, qui bénéficie de la prestation ALSH, dans le cadre de la partie « actions sociales et famille » de la politique familiale de la collectivité³. En Polynésie française, les communes déploient des **dispositifs multi-parentaux** visant à favoriser la réussite éducative des jeunes et des élèves vivant dans des quartiers prioritaires⁴.

Il apparaît ainsi nécessaire de **développer l'ensemble de ces dispositifs d'accueil collectif des enfants en dehors du temps scolaire** dans l'ensemble des territoires ultramarins, afin d'**offrir, aux enfants et adolescents, des lieux d'accueil, d'activités et de socialisation, et aux parents, un lieu d'échanges avec des professionnels de l'éducation**, dans une approche globale et non stigmatisante de la parentalité.

Recommandation n° 9 : Renforcer l'accueil collectif des enfants en dehors du temps scolaire.

¹ *Projet d'ouverture fin 2023/début 2024 d'après la CNAF.*

² *Table ronde Mayotte du 16 mars 2023.*

³ *Aurore Vigneau, responsable action sociale et en charge de la parentalité à la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon, table ronde Saint-Pierre-et-Miquelon du 4 mai 2023.*

⁴ *Rodica Ailincăi, professeure des universités, table ronde collectivités du Pacifique du 4 avril 2023.*

d) Améliorer l'accueil des enfants en situation de handicap

L'accompagnement des familles avec un enfant en situation de handicap demeure insuffisant, dans les différents territoires. De nombreux défis doivent ainsi être relevés : le problème de l'acceptation du handicap, la difficulté d'accès aux professionnels qualifiés, par ailleurs souvent trop peu nombreux, etc.

Face à ces problématiques spécifiques, il est nécessaire d'adopter une approche adaptée, et ainsi de développer des **programmes dédiés** « pour les parents confrontés à des situations similaires, au-delà de l'universalité de l'accueil et de l'importance de la mixité sociale dans l'approche du soutien à la parentalité », comme l'indique Béatrice Bayo, directrice générale à la FNEPE¹. En effet, pour les familles avec un enfant en situation de handicap, le besoin d'accompagnement existe non seulement en matière éducative, mais également pendant les temps de répit : comme le souligne Sonia Borotra, directrice du pôle développement solidaire de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, « les vacances ne sont pas adaptées à l'existence d'un handicap. De nouvelles formes de répit pourraient être mises en place ».

Le défi de l'acceptation du handicap doit également être **relevé afin de pouvoir mettre en œuvre des mesures d'accompagnement**. Lors d'un entretien avec les rapporteurs à Saint-Martin le 20 avril 2023, Nathalie Marrien, directrice générale adjointe, responsable de la délégation solidarité et familles de la collectivité de Saint-Martin, a souligné ce problème d'acceptation du handicap, en indiquant que certains enfants handicapés étaient placés dans l'Hexagone tandis que leurs parents restaient à Saint-Martin. À Saint-Pierre-et-Miquelon, Sonia Borotra partage ce constat : « le handicap reste encore tabou : nous aimerions accompagner les parents dans l'acceptation du handicap pour qu'ils sollicitent les aides auxquelles ils ont droit. Aujourd'hui, très peu d'enfants en situation de handicap sont repérés sur l'archipel ».

S'ajoutent souvent la difficulté d'avoir des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) et des professionnels qualifiés (orthophonistes, psychologues, psychomotriciens...), ainsi que les problèmes d'accessibilité à ces professionnels. Ainsi, lors de leur entretien du 21 avril 2023 avec les représentants de la collectivité de Saint-Barthélemy, il a notamment été signalé aux rapporteurs que la sécurité sociale ne prenait en charge que le transport vers le spécialiste le plus proche, et non l'hébergement, alors qu'il serait plus aisé pour certains parents d'aller dans l'Hexagone où ils ont de la famille, plutôt qu'en Guadeloupe où ils doivent trouver un logement.

¹ Table ronde sur les actions de soutien à la parentalité dans les outre-mer du 9 février 2023.

Des **initiatives sont néanmoins mises en œuvre sur plusieurs territoires** pour l'accompagnement des familles avec un enfant en situation de handicap : en Guadeloupe par la CAF (26 familles bénéficiaires), à Saint-Pierre-et-Miquelon par la Maison territoriale de l'autonomie, dans le cadre d'un axe prioritaire d'action de la collectivité territoriale, mais également à Saint-Martin par la collectivité, en application de l'action n° 56 du plan social de territoire de septembre 2022, qui vise, grâce à des groupes de parole, à « *faciliter les échanges permettant de partager leurs expériences, leurs difficultés, leurs questionnements avec ou sans l'appui d'un professionnel autour de la prise en charge d'enfants porteurs de handicap quelle que soit la nature du handicap* ».

En outre, à Saint-Martin, la *Croix-Rouge française* a ouvert une **crèche, Pomme d'Happy**, dont la spécificité est **l'accueil d'une douzaine d'enfants en situation de handicap**¹, afin de pallier le manque de structures d'accueil de ce type. En liaison avec la CAF et la PMI pour identifier les besoins et de proposer un accompagnement adapté, la crèche *Pomme d'Happy* envisage aussi la mise en place de démarches d'accompagnement à la parentalité (café des parents, ateliers parents-enfants...).

Ainsi, les initiatives en faveur de **l'accueil des enfants** en situation de handicap, et de **l'accompagnement de leurs familles**, pendant les temps éducatifs mais également les temps de répit, **doivent être considérablement renforcées sur l'ensemble des territoires** afin de mieux prendre en charge ces enjeux spécifiques.

5. Envisager des aménagements de l'état civil

a) *Reconnaître l'île d'origine comme lieu de naissance, un enjeu d'identité locale*

Dans les outre-mer, l'île d'origine est de moins en moins l'île de naissance.

Ce phénomène est particulièrement sensible à Saint-Barthélemy où cette forme de déracinement porte sur une centaine de naissances par an. Le suivi de grossesse est assuré à Saint-Barthélemy mais l'accouchement se fait à Saint-Martin, avec un départ généralement un mois avant le terme de la femme enceinte.

Actuellement, ces femmes doivent trouver leur hébergement par leurs propres moyens. L'accueil spécialisé est très limité : on relève qu'une clinique privée a mis en place une petite structure, avec deux studios. La mise en place d'un dispositif d'appui et de coordination pour les îles du Nord (Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy) est en cours pour

¹ Audition de la Croix-Rouge française le 25 mai 2023.

faciliter la prise en charge des femmes enceintes en fin de terme, mais la question de l'hébergement reste une difficulté prégnante.

Par ailleurs, le fait que le lieu de naissance soit « Saint-Martin » induit une perte d'identité car il figure sur les papiers officiels de l'enfant. L'origine géographique des parents n'est pas prise en compte.

Cette problématique est identique entre Marie-Galante et le reste de la Guadeloupe

On peut rapprocher cette situation de celle des archipels polynésiens où existe un rapport particulier à la terre natale¹. À titre d'exemple, en vingt ans, le nombre de naissances dans l'archipel marquisien a été **divisé par dix**, passant en moyenne d'environ 300 à 30 par an, les accouchements étant maintenant réalisés à l'hôpital de Taaone sur l'île de Tahiti. Cette tendance laisse penser que, dans quelques années, il n'y aura plus de Marquisiens du point de vue de l'état civil. Ceci est vrai pour les autres archipels de Polynésie et n'épargne ni la Nouvelle-Calédonie, ni Wallis-et-Futuna.

Cette évolution liée à des choix de santé publique génère, non seulement des coûts non négligeables pour les familles avant et après l'accouchement, mais constitue une perte d'ancrage et de repères culturels pour les nouvelles générations.

C'est la raison pour laquelle une possibilité de choix devrait être offerte aux parents concernés, lorsque le lieu de naissance est uniquement lié à des raisons d'équipements sanitaires.

b) Sécuriser juridiquement les adoptions coutumières

Le droit civil français actuel n'est pas adapté aux pratiques d'adoption coutumière, fréquentes encore aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, ce qui peut être source d'insécurité juridique pour les enfants concernés.

L'effectivité des normes coutumières mène à une absence de formalisation des transferts d'enfant en droit civil français. Le statut juridique des enfants concernés par un transfert demeure donc imprécis.

Ainsi, en l'absence de toute démarche en vue d'obtenir la reconnaissance de la Délégation de l'exercice de l'autorité parentale (DEAP) ou de requête en adoption, le couple qui héberge et éduque au quotidien l'enfant confié **n'exerce pas l'autorité parentale** au sens du droit français.

Comme l'a indiqué Loïs Bastide, maître de conférences en sociologie à l'Université de la Polynésie française, les acteurs locaux agissent en procédant à du « bricolage ». Selon lui, « les organismes médicaux et les

¹ Bruno Saura, Le placenta en Polynésie française : choix de santé publique et identité, *Persée, Sciences Sociales et Santé*, volume 18, n° 3, septembre 2000.

opérateurs de terrain qui gèrent ces dossiers se retrouvent contraints de prendre des risques juridiques majeurs ».

En outre, un enfant adopté selon la coutume ne dispose d'**aucun droit légal à hériter** de sa famille adoptive, ce qui peut être source de tensions entre les enfants au moment des successions.

Par ailleurs, en Polynésie française, la pratique des adoptions coutumières, ou *fa'a'amura'a*, pu être utilisée par des Français venus de l'Hexagone pour **contourner les règles légales d'adoption**.

En effet, dans la mesure où les dispositions du code civil relatives aux droits des personnes s'appliquent de plein droit en Polynésie française, **l'adoption y est régie par les mêmes conditions légales**. Ainsi, les enfants confiés dans le cadre d'une *fa'a'amura'a* ne peuvent faire l'objet d'un projet d'adoption s'ils ont moins de 2 ans.

Or en Polynésie française, l'entente avec les parents biologiques s'établit dans la plupart des cas pendant la grossesse et permet aux parents adoptifs de se voir **confier un enfant dès sa naissance**, *via* une procédure de **délégation volontaire d'autorité parentale** en vue d'une adoption au terme du délai de deux ans. Cette pratique contrevient aux règles légales d'adoption qui n'admettent de consentement à l'adoption d'un enfant de moins de 2 ans que pour une adoption familiale ou lorsque l'enfant est remis par le service de l'aide sociale à l'enfance, sans que les parents biologiques puissent choisir l'adoptant (articles 348-4 et 348-5 du code civil).

Cet usage particulier de la délégation de l'exercice de l'autorité parentale en vue de l'adoption, admis par une jurisprudence trentenaire, a récemment été **censuré par la Cour de cassation**, en septembre 2022¹, au motif qu'il constituait notamment une violation des exigences de l'article 377 alinéa 1^{er}, du code civil.

Cependant, la Cour a reconnu que cette procédure de délégation d'autorité parentale s'inscrivait dans un contexte local de **carence de texte réglementaire** fixant la composition et le fonctionnement du conseil de famille des pupilles de l'État, rendant de fait **inapplicable sur le territoire polynésien** les dispositions du code de l'action sociale et des familles organisant **la remise des enfants pupilles de l'État** au service social d'aide à l'enfance (articles L224-1 à L224-9 et L562-1).

La direction générale de la cohésion sociale a informé les rapporteurs qu'un projet de décret portant application de la loi du 21 février 2022 relatif au fonctionnement des conseils de famille des pupilles devrait prochainement adapter ces dispositions au territoire polynésien. Ce projet de décret devrait être soumis au Conseil national de l'adoption récemment mis en place.

¹ Cour de cassation, 21 septembre 2022, pourvoi n° 21-50.042.

Au-delà de la question des pupilles, il **semble urgent de clarifier le statut juridique des enfants *fa'a'amu* qui pose de réelles questions de filiation et de droits pour l'enfant.**

Recommandation n° 10 : En matière de droit civil :

- ouvrir le droit pour les parents d'opter pour l'île d'origine comme lieu de naissance de leur enfant ;

- pour la Polynésie française, définir un cadre légal pour les adoptions coutumières des enfants *fa'a'amu*.

B. LE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ OUTRE-MER : UNE POLITIQUE PUBLIQUE QUI NE DEMANDE QU'À GRANDIR

Le soutien à la parentalité est une petite partie de la politique familiale et ne fait l'objet d'un début de structuration que depuis quelques années. **La parentalité demeure le parent pauvre de la politique familiale.** Pourtant, outre-mer, l'enjeu est énorme au regard des spécificités de structures familiales traditionnelles fragilisées et d'une jeunesse nombreuse dans certains territoires.

L'Unaf estime que les dispositifs de soutien à la parentalité, gratuits pour la plupart, ne touchent que 10 à 15 % des familles au niveau national. Pour elle, l'objectif de la prochaine convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 entre l'État et la Cnaf est de porter ce taux à 40 %.

Un changement de dimension est donc nécessaire.

1. Accompagner les parents le plus tôt possible, dans tous les moments de leur vie de parent, y compris les plus difficiles

a) *Déployer pleinement le programme des « 1 000 premiers jours » dans les outre-mer, en adaptant les outils*

Selon Anne Morvan-Paris, sous-directrice de l'enfance et de la famille à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), « *trois ans après le lancement du dispositif des 1 000 premiers jours, on constate qu'il n'y a pas une stratégie spécifique aux DROM. Elle y est déployée de la même manière que sur le reste du territoire national. Nous sommes aujourd'hui en train d'écrire la deuxième feuille de route. Nous devons nous interroger sur une déclinaison renforcée spécifique aux DROM, en nous intéressant notamment à la déclinaison de tous les outils* ».

En effet, si le programme des « 1 000 premiers jours » a bien été lancé dans les outre-mer, son rythme de déploiement demeure assez modeste.

Le programme « 1 000 premiers jours » en Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie déploie sa propre politique de soutien à la parentalité, conformément à son statut.

Toutefois, elle a souhaité s'inspirer du programme « 1 000 premiers jours ». À cette fin, une convention a été signée entre l'État et la Nouvelle-Calédonie prévoyant notamment une aide de 79 000 euros.

Le plan d'action dans le cadre des 1 000 premiers jours du gouvernement de Nouvelle-Calédonie se décline en 3 axes : créer des outils afin de proposer un accompagnement personnalisé aux parents, renforcer la compréhension des enjeux liés à la santé périnatale, à la parentalité et renforcer les formations des professionnels sur les éléments clés de 1 000 premiers jours de vie.

Source : DGOM

Comme le concède le service du ministère en charge de ce programme, le bilan est en demi-teinte.

Certes, depuis 2021, l'essentiel des mesures du programme des « 1 000 premiers jours » s'applique aux DROM. Les outils d'information, en particulier le livret 1 000 premiers jours qui est envoyé aux parents qui déclarent une première grossesse, ont été théoriquement déployés. En Martinique, la CAF n'a toutefois pas encore activé cet envoi. Par ailleurs, le livret n'a pas été transcrit dans un français simplifié ou traduit dans certaines langues locales ou étrangères, alors qu'une proportion importante des populations de certains territoires maîtrise mal le français et souffre d'illettrisme.

La pratique de l'entretien prénatal précoce progresse aussi, mais avec des taux de réalisation très faibles en Guyane et à Mayotte. L'entretien post-natal précoce s'y développe également, mais le manque de moyens, en particulier des PMI, en limite les effets utiles.

La Polynésie française : un dispositif de détection prénatale des situations de détresse

À la suite de l'adoption en 2016 du plan stratégique pour la mise en œuvre d'une politique publique pour la famille (2017-2021), plusieurs actions ont été identifiées.

En mars 2019, la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie a notamment mis en place un dispositif de détection et de suivi des situations de détresse et de violence dans le cadre de la maternité assorti d'une allocation prénatale de 5 000 F FCP servie après un entretien prénatal précoce.

La Guyane expérimente le Référent Parcours Périnatalité avec trois autres régions hexagonales et La Réunion les Groupes Naissances. Les staffs médico-psycho-sociaux des maternités ont bénéficié de 653 000 euros supplémentaires en 2021-2022. En pspérinatalité, trois projets ont été sélectionnés en 2021 (mais aucun en 2022). Mais ces staffs médico-psycho-sociaux n'existent pas dans l'ensemble des maternités et leurs moyens sont insuffisants. Des services d'accompagnement à la

parentalité des personnes en situation de handicap (SAPPH) régionaux sont en préparation depuis 2022.

Malgré leur vulnérabilité socio-économique, les DROM n'ont pas bénéficié d'enveloppes majorées pour déployer le programme « 1 000 premiers jours », la clé de répartition étant la part régionale des naissances. Les autres facteurs de vulnérabilité n'ont pas été pondérés.

On notera un point positif cependant. Le congé paternité connaît enfin outre-mer une hausse du taux de recours : celui-ci se situe entre 25 % et 69 % selon le territoire (pour un objectif de 80 % de recours). Ce résultat positif doit toutefois être pondéré par la proportion importante de pères qui ne reconnaissent pas leur enfant et qui ne peut donc pas bénéficier du congé paternité, comme évoqué précédemment.

Un coup d'accélérateur apparaît donc indispensable, alors que la deuxième feuille de route du programme « 1 000 premiers jours » est en cours de préparation. La feuille de route doit aussi être l'occasion d'ajuster le programme aux particularités de certains outre-mer. Une déclinaison différenciée est nécessaire pour toucher des publics différents.

La large diffusion du livret dans plusieurs langues, la sensibilisation des pères pour qu'ils reconnaissent rapidement leur enfant ou l'attribution de moyens renforcés aux outre-mer pour tenir compte des facteurs socio-économiques, sont trois pistes à explorer.

La question du rôle du père notamment doit faire l'objet d'une approche spécifique dans les outre-mer, la non reconnaissance étant un des faits majeurs de la parentalité, en particulier aux Antilles.

Les livrets devraient également être adaptés à l'environnement socio-culturel de chaque territoire, par exemple en valorisant les modèles de famille élargie et le rôle important des grands-parents.

Enfin, les financements doivent aller à la création des « maisons 1 000 premiers jours », guichet unique pour les jeunes parents (voir *supra*).

Recommandation n° 11 : Accélérer en l'adaptant le programme « 1 000 premiers jours » dans les outre-mer.

Recommandation n° 12 : Reconsidérer la place du père dans les politiques de parentalité en luttant contre les idées reçues relatives aux effets sur le bénéfice des prestations familiales d'une reconnaissance légale par le père et en associant davantage les pères aux dispositifs de soutien à la parentalité, en particulier dans le cadre du programme « 1 000 premiers jours ».

b) Un accompagnement médical à parfaire

Sur certains territoires ultramarins, l'éloignement des centres de soins et des maternités contraint les femmes enceintes à quitter leur domicile plusieurs jours, voire plusieurs semaines avant la date estimée ou programmée de l'accouchement. Cela engendre inévitablement des frais d'hébergement et de transport importants.

Le décret n° 2022-555 du 14 avril 2022 relatif à l'hébergement temporaire non médicalisé des femmes enceintes et à la prise en charge des transports correspondants a permis la mise en place, au bénéfice des femmes enceintes domiciliées dans des territoires isolés de plus de 45 mn en trajet motorisé d'une maternité, d'un hébergement non médicalisé de proximité et du remboursement des frais de transport. Ainsi, une femme enceinte peut bénéficier d'une prestation d'hébergement d'une durée de cinq nuitées consécutives précédant la date prévisionnelle d'accouchement appréciée par un médecin ou une sage-femme. Cette prestation peut être proposée à toute période de la grossesse en cas de grossesse pathologique et sa durée peut être prolongée sur nécessité médicale. Ces dispositions sont applicables dans l'Hexagone et outre-mer.

Le décret prévoit également, sous certaines conditions, que les limitations de durée ne sont pas applicables aux femmes enceintes **résidant en Guyane** afin de tenir compte des réalités territoriales avec des distances souvent très importantes (la Guyane est grande comme le Portugal mais son réseau routier est très peu développé) et des moyens de transport limités et peu performants (communes de l'intérieur reliées uniquement par le fleuve et l'avion).

Lors du déplacement à **Saint-Barthélemy**, la situation des femmes enceintes (une centaine par an) contrainte de quitter l'île au moins trois semaines avant le terme pour se rapprocher de la maternité de Saint-Martin ou en Guadeloupe a été soulignée. En effet, il n'existe pas de maternité sur l'île et il n'existe pas de liaisons aériennes ou maritimes la nuit, sauf organisation d'évasans complexes, stressantes et coûteuses.

Le décret du 14 avril 2022 devrait être complété afin de faire bénéficier Saint-Barthélemy des mêmes souplesses que la Guyane. Marie-Galante ou la Désirade en Guadeloupe pourrait aussi être éligible.

À moyen terme, outre la prise en charge des frais, il revient aux CAF et aux ARS de développer un parc d'hébergements non médicalisés dédiés à ce public et situés à proximité des centres de soin.

Ces hébergements pourraient aussi servir aux femmes bénéficiant d'une assistance médicale à la procréation ou aux parents de grands prématurés.

Recommandation n° 13 : Lorsque le domicile est éloigné du centre médical adapté, proposer des solutions d'hébergement temporaire pour les femmes enceintes ou bénéficiant d'une assistance médicale à la procréation et les parents de grands prématurés, et à défaut assurer une couverture complète des frais d'hébergement et de transport.

Les questions de santé amènent aussi le problème de la PMI. Dans plusieurs DROM, la PMI est sinistrée. Les rapporteurs l'ont constaté en Guadeloupe. À Mayotte, plusieurs rapports ont pointé les retards pris par le département. La PMI, qui est une compétence obligatoire des départements, doit être priorisée.

Recommandation n° 14 : Dans le champ de la parentalité et de l'enfance, s'assurer que chaque acteur assume ses compétences obligatoires avant de s'investir dans des compétences facultatives.

c) Densifier le maillage des solutions d'accueil conjoint des parents et des enfants

Le maillage territorial de la politique de parentalité est un point essentiel pour sa réussite dans les outre-mer.

Certains dispositifs sont déjà bien déployés.

Selon le ministère, en matière de maillage territorial des offres de soutien à la parentalité, le taux d'atteinte du panier de services (c'est-à-dire la présence d'au moins 1 action Clas, 1 action Reaap et 1 LAEP par EPCI) s'élève pour l'année 2021 à :

- 50 % pour la Guadeloupe ;
- 100 % pour la Martinique ;
- 25 % pour la Guyane ;
- 100 % pour La Réunion.

Pour Mayotte, le taux n'a pas été communiqué.

Sur l'ensemble du territoire (Hexagone et DROM), le taux d'atteinte du panier de service est de 33,2 %.

S'agissant du Fonds national parentalité, les dépenses des DROM s'élèvent à 2,5 millions d'euros en 2021. Comme pour l'Hexagone, les actions Reaap constituent l'essentiel des dépenses de ce fonds (90 %).

Les actions Clas (contrat local d'accompagnement à la scolarité) sont déployées par l'ensemble des CAF des DROM (hors Mayotte). En 2020/2021, on recense 108 actions Clas. Ce dispositif partenarial propose aux enfants et aux jeunes, en dehors du temps scolaire, l'appui et les

ressources dont ils ont besoin pour s'épanouir et réussir à l'école, et qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social. Le porteur de projet doit également mettre en place des actions en direction des parents visant à :

- renforcer les relations entre les familles et l'école ;
- donner aux parents les outils nécessaires pour suivre la scolarité de leur enfant en leur offrant un espace d'information, de dialogue, de soutien et de médiation.

Cette double approche « parents-enfants » différencie le Clas des actions classiques de soutien scolaire ou d'aide aux devoirs.

S'agissant des lieux d'accueil enfant parent (LAEP), tous les DROM disposent d'au moins un LAEP sur leur territoire, sauf Mayotte (projet en cours). La Réunion est le département qui compte le plus grand nombre de LAEP : 16 en 2020.

Le développement de ces structures représente un véritable enjeu au regard de leur plus-value pour les familles ayant de jeunes enfants : socialisation avant l'école maternelle, lutte contre l'isolement des parents en particulier pour les familles monoparentales, temps de répit, renforcement du lien parent-enfant, sensibilisation au rôle du père.

En matière de **médiation familiale**, tous les départements, sauf Mayotte encore une fois, disposent de services de médiation familiale et d'espaces de rencontre.

Sur les 259 services de médiation familiale financés par la Cnaf en 2021, 11 sont situés dans les DROM. Toutefois, en Guyane, un seul service existe doté d'un seul ETP de médiateur familial, ce qui est insignifiant au regard des défis et de la taille de ce territoire. Le département de La Réunion fait partie des 11 juridictions qui expérimentent la Tentative de médiation familiale obligatoire (Tmfpo).

Ce panorama très rapide, qui ne passe pas en revue d'autres structures essentielles comme les lieux d'accueil d'urgence en cas de violences intrafamiliales ou les hébergements temporaires en cas d'hospitalisation des enfants, fait apparaître un **retard majeur de la Guyane et de Mayotte. Pourtant, ce sont les deux territoires français, pas seulement ultramarins, où la population est la plus jeune. Le maillage territorial y paraît dérisoire.**

Un plan de rattrapage est urgent en Guyane, à Mayotte ou encore à Saint-Martin.

Recommandation n° 15 : Densifier les réseaux locaux de lieux d'accueil enfants-parents et les écoles des parents, en particulier en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin où des plans urgents de rattrapage sont nécessaires.

Des enfants loin de leur famille en Guyane

En 2019, sous l'impulsion de la Préfecture de Guyane un dispositif d'accompagnement de la scolarité (DRS : dispositif de rentrée scolaire) des lycéens, collégiens et de leurs familles, habitant les communes de l'intérieur de la Guyane a été développé en faveur des enfants pensionnaires compte tenu de l'éloignement de leur domicile familial.

Ce dispositif s'appuie sur des opérateurs associatifs (lien essentiel entre les familles et les administrations) et le soutien financier exceptionnel de la CAF de Guyane sur ses fonds locaux.

Les publics bénéficiaires sont en grande partie d'origine amérindienne et bushinengué. Le départ des enfants pour rejoindre l'école à Cayenne, loin du domicile familial et de leur environnement culturel, pour de longues périodes (pas de retour à la maison en fin de semaines ni durant les petites vacances scolaires pour certains enfants) est vécu comme un déracinement et dans certains cas un frein à l'épanouissement et à la réussite scolaire des enfants. L'exercice de la parentalité est quasi-impossible dans ces conditions.

Entre 2020 et 2022 plus de 430 jeunes et leur famille ont bénéficié de ce dispositif.

Cet effort nécessaire ne permet pas néanmoins de répondre entièrement aux enjeux, d'autant plus que les conditions de la continuité territoriale intérieure en Guyane tendent à se dégrader¹.

À moyen terme, la stratégie de l'académie consiste à rapprocher les écoles des lieux d'habitation notamment dans les communes des fleuves en ouvrant des « maternelles de proximité » avec le soutien des communes. Un lycée devrait également ouvrir très prochainement à Maripasoula.

d) Ne pas se priver des mesures contraignantes d'aide éducative et de rappel des responsabilités parentales

L'accompagnement parental, les dispositifs de soutien ou la médiation sont indispensables. Pour autant, ils ne peuvent suffire et des mécanismes plus contraignants sont indispensables pour faire face à certaines situations.

Ainsi, la question du bon usage des prestations familiales se pose, au demeurant de la même manière en outre-mer que dans l'Hexagone. Lors de l'audition de la Cnaf, notre collègue Annick Pétrus, sénatrice de Saint-Martin, a clairement pointé le mésusage de ces aides financières par certains parents : « L'aide de rentrée scolaire n'est pas systématiquement détournée. Pour autant, j'ai été directrice d'un établissement scolaire dans une autre vie. Je peux assurer que ces prestations ne sont pas toujours utilisées intégralement pour l'enfant. Les allocations familiales non plus, d'ailleurs. »

¹ Voir le rapport d'information n° 488 (2022-2023) sur la continuité territoriale outre-mer de Guillaume Cheorollier et Catherine Conconne fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

La Cnaf n'assure pas de contrôles particuliers. Hormis l'intervention d'associations aux côtés des familles ou **l'aide éducative à domicile (AED)** géré par le département dans le cadre de **l'aide sociale à l'enfance (ASE)**, peu de dispositifs sont mis en œuvre.

L'aide éducative à domicile (AED)

L'aide éducative à domicile permet à certaines familles, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), la mise en place de mesures pour améliorer les relations parents/enfants. L'AED est accordée, **à la demande ou avec l'accord du ou des bénéficiaires**, lorsque la santé, la sécurité, l'entretien ou l'éducation des enfants le nécessitent.

Les actions pouvant être mises en place (ensemble ou séparément), dans le cadre de l'aide à domicile, sont les suivantes :

- aide d'un(e) technicien(ne) de l'intervention sociale et familiale (TISF), qui doit accompagner la famille rencontrant des difficultés éducatives et sociales ;

- aide-ménagère ;

- **accompagnement en économie sociale et familiale (AESF)**. Celui-ci est effectué par un professionnel formé à l'économie sociale et familiale pour comprendre, avec la famille, la nature des difficultés rencontrées sur le plan financier. Il permet d'organiser la gestion du budget. Ce sont souvent des conseillers en économie sociale familiale qui interviennent ;

- versement d'aides financières exceptionnelles ou d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous condition de remboursement.

La pénurie de professionnels dans le domaine social, et notamment de conseillers en économie sociale et familiale, est prégnante outre-mer.

À côté de ces dispositifs reposant sur le volontariat ou le consentement, il existe également des mesures contraignantes, en particulier la **mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF)**¹.

La MJAGBF est une mesure ordonnée par le juge des enfants dans le cadre de la protection de l'enfance. La gestion des prestations familiales est alors confiée à un tiers - un délégué aux prestations familiales - et celles-ci ne sont plus versées directement aux parents. La mesure est mise en place pour une durée de deux ans maximum.

La MJAGBF doit permettre de rétablir une bonne gestion des prestations familiales dans l'intérêt et pour les besoins de l'enfant. Il s'agit d'accompagner les parents (logement, santé, éducation et entretien) pour leur apprendre un savoir-faire, mais aussi pour éviter que leur situation financière et morale s'aggrave. La plupart des prestations entre dans le champ de cette mesure (allocations familiales, complément familial, RSA versé au parent isolé, allocations logement...).

¹ Créée par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

Cette mesure ne remet pas en question l'autorité des parents sur les enfants.

Le Délégué aux prestations familiales prend les décisions pour le bon usage de ces prestations, si possible avec l'accord de la famille.

Cet instrument est souvent plébiscité, notamment par l'Unaf relativement bien implantée outre-mer. Toutefois, force est de constater que peu de mesures sont prononcées.

En 2020, on dénombre au niveau national 14 309 MJAGBF en baisse régulière depuis dix ans. Outre-mer, le bilan paraît encore plus maigre, aucun interlocuteur rencontré n'ayant cité spontanément cette mesure parmi le panel des actions conduites.

Le recours plus fréquent à ces mesures doit être affiché comme un axe d'actions, notamment dans les schémas départementaux de services aux familles. Rappelons que les maires ou le département peuvent saisir le juge des enfants d'une demande de MJAGBF. C'est donc un outil à la disposition des acteurs de terrain.

Un des points d'achoppement est le manque de délégué aux prestations familiales. Un travail avec l'Unaf et les Udaf ultramarines pourrait être engagé pour former et faire agréer des délégués aux prestations familiales. Un travail de sensibilisation et d'information est aussi indispensable, y compris auprès des juges pour enfant pour qu'ils se saisissent de cet outil qui n'est pas une sanction. Certaines idées reçues doivent être battues en brèche, notamment celles qui conditionneraient le prononcé d'une MJAGBF à l'échec préalable d'une AED. La mise en œuvre d'une aide éducative à domicile n'est pas un préalable.

Recommandation n° 16 : Développer les mesures judiciaires d'aide éducative et d'aide à la gestion du budget familial.

Par ailleurs, d'autres dispositifs issus notamment de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance sont trop peu utilisés. C'est notamment le cas des **rappels à l'ordre**¹ et du **conseil pour les droits et devoirs des familles**. Ces deux outils sont à la main des maires, mais ne sont utilisés qu'exceptionnellement, comme l'ont regretté plusieurs interlocuteurs lors du déplacement en Guadeloupe.

¹ Article L.132-7 du code de la sécurité intérieure.

Le conseil pour les droits et devoirs des familles

En application de l'article L.141-1 du code de l'action sociale et des familles, le conseil municipal peut créer un conseil pour les droits et devoirs des familles. Il peut comprendre des représentants de l'État, des représentants des collectivités territoriales et des personnes œuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative.

Le président du conseil pour les droits et devoirs des familles le réunit afin :

- d'entendre une famille, de l'informer de ses droits et devoirs envers l'enfant et de lui adresser des recommandations destinées à prévenir des comportements susceptibles de mettre l'enfant en danger ou de causer des troubles pour autrui ;

- d'examiner avec la famille les mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale susceptibles de lui être proposées et l'opportunité d'informer les professionnels de l'action sociale et les tiers intéressés des recommandations qui lui sont faites.

Le conseil est consulté par le maire lorsque celui-ci envisage de proposer un accompagnement parental.

La Polynésie : un exemple d'aide sous condition dans le cadre de sa politique de prévention des grossesses précoces

À la suite de l'adoption en 2016 du plan stratégique pour la mise en œuvre d'une politique publique pour la famille (2017-2021), plusieurs actions ont été identifiées.

En mars 2019, la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française a notamment mis en place un dispositif de prévention des grossesses rapprochées et non désirées en conditionnant le versement de l'allocation post natale à la visite du 2^{ème} mois après l'accouchement, afin d'éviter une nouvelle grossesse immédiate.

2. Renforcer les acteurs locaux de proximité

Comme dans l'Hexagone, les acteurs associatifs et les structures intervenant de près ou de loin pour soutenir la parentalité sont foisonnants. Mais le panorama issu des travaux de la mission fait ressortir la jeunesse et la fragilité d'une majorité d'entre eux. Même les plus solides ont des difficultés à ancrer leurs actions dans le long terme (voir *supra*).

Jean-Marc Bedon, coordinateur de projet référent outre-mer à la Cnaf, résume ainsi la situation : « les CAF sont confrontées à un déficit d'opérateurs assis sur des modèles économiques viables et en capacité de mettre en œuvre des offres de services d'action sociale. Ce point constitue certainement le second trait majeur caractérisant les freins au développement des politiques sociales des CAF ultramarines ».

Plusieurs leviers sont mobilisables pour remédier à ces carences.

a) Faciliter le financement par les CAF

Outre-mer, le premier obstacle des associations partenaires demeure le financement. En effet, compte tenu des moyens limités de la plupart des collectivités territoriales, l'exigence de cofinancement pour la plupart des projets est un point de blocage.

Les CAF peuvent pousser leur part de cofinancement jusqu'à 80 %, mais même à ce niveau, la participation des collectivités reste problématique, en particulier en Guyane ou à Mayotte. Cela limite *de facto* l'effet de levier des dispositifs de financements nationaux (aides à l'émergence de structures et prestations de service d'aide au fonctionnement) à la disposition des CAF.

Les CAF sont donc contraintes de compléter les prestations de services nationales par des apports sur leurs fonds locaux d'action sociale ou par des dispositifs ou mesures dérogatoires ponctuels validés par la Cnaf, visant à bonifier l'apport financier aux gestionnaires des équipements et services aux familles.

Ces aspects font d'ailleurs l'objet d'échanges entre la Cnaf et l'État dans le cadre de la négociation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche Famille pour la période 2023-2027 (voir le II.B.2.e) *infra*). Jean-Marc Bedon, coordinateur de projet référent outre-mer à la Cnaf, a indiqué que, dans le cadre de ces discussions, la Cnaf plaide pour un financement direct plus important des structures d'accueil de la petite enfance et des services aux familles dans les départements d'outre-mer.

Aussi, il paraît indispensable de permettre aux CAF de financer des projets à 100 % lorsqu'aucune autre solution ne se dégage.

Recommandation n° 17 : Dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la Cnaf en cours de discussion pour la période 2023-2027, inscrire un volet « soutien à la parentalité outre-mer », qui autoriserait notamment les CAF à financer des projets à 100 % et augmenterait les crédits disponibles pour développer les services aux familles.

b) Stabiliser les financements sur un horizon de moyen-long terme

L'autre critique récurrente des associations (voir *supra*) est le financement au coup par coup, projet par projet, et à des horizons courts d'un ou deux ans.

Toutefois, les conventions pluriannuelles tendent à se développer. Ainsi, les conventions d'objectifs et de financements passées entre les CAF et les associations gestionnaires de services sont souvent des conventions pluriannuelles couvrant quatre ou cinq années. La Cnaf porte le projet d'étendre à cinq ans l'ensemble des durées des conventions de partenariat et de financements.

Les CAF peuvent aussi mobiliser le **Fonds public et territoire** (FPT) ainsi que le Fonds national parentalité qui peuvent être utilisés sur une période pluriannuelle selon les projets.

Cette préoccupation des associations est entendue par les CAF, mais achoppe plus souvent sur les collectivités territoriales dont les faiblesses financières interdisent le cofinancement aussi bien que des engagements pluriannuels trop conséquents.

Malgré ces progrès, la pluriannualité demeure trop faible comme l'illustre le témoignage d'Idam Ahmed, directeur général de l'association *Espoir et réussite* à Mayotte : « *Notre association, par exemple, compte sept salariés en CDI et quatre en CDD longue durée. Cependant, nous ne disposons d'aucune convention pluriannuelle signée avec nos partenaires. Malgré le soutien de l'État, de la CSSM et des collectivités locales avec qui nous travaillons depuis plus de sept ans, le fonctionnement à l'année, sans visibilité, nous empêche d'adopter une perspective de développement à moyen terme* ».

Les appels à projets d'un an ou deux devraient être marginaux et limités à des projets réellement innovants faisant l'objet d'une expérimentation et d'une évaluation attentive. Les financements doivent être resserrés sur des financements structurels pour des services pérennes aux familles.

Recommandation n° 18 : Pour les associations, accroître la part des financements pluriannuels et structurels encadrés par des conventions d'objectifs et de moyens.

c) Former les personnels et les associations et leur fournir de l'ingénierie sociale et administrative

L'autre point faible des acteurs ultramarins est humain et organisationnel. Peu d'acteurs sont assez structurés et solides, avec les ressources humaines suffisantes, pour asseoir durablement des services aux familles et construire des parcours efficaces. Un important « *turn over* » des personnels limite la pérennisation de l'accompagnement des familles.

Ce travail de longue haleine passe par un **rapprochement des fédérations nationales** (voir *infra*) ou un conventionnement avec les CAF. En Guadeloupe, les rapporteurs ont constaté combien un partenariat avec la CAF ouvrait l'accès à des avantages (équipement logiciel, formation adaptée...) qui excède le seul soutien financier. Cet accompagnement d'ensemble facilite l'accès à un financement pluriannuel.

Une piste d'amélioration est d'encourager des **labellisations** sur la base de critères définis, donnant accès à des financements structurels. Ces labellisations reposent sur des cahiers des charges précis pour les structures de la parentalité. Ce socle permet une montée en compétences et une évaluation normalisée. Il convient néanmoins de s'assurer de l'adaptation de ces cahiers des charges aux spécificités de chaque territoire ultramarin.

Toutefois, le préalable à la montée en compétences est celui du recrutement. Le champ social manque de bras, en outre-mer comme dans l'Hexagone.

d) Encourager le déploiement des fédérations et associations nationales

Les fédérations nationales intervenant dans le champ social peuvent être un soutien considérable pour leurs membres grâce à la force de leur réseau et à l'appui technique qu'elles peuvent apporter ponctuellement.

Toutefois, outre-mer, le constat d'ensemble est plutôt celui d'une assez faible implantation des fédérations nationales sous réserve de quelques exceptions. Dans les collectivités du Pacifique, elles sont absentes.

Tableau de synthèse de la présence outre-mer de quelques fédérations

Fédérations nationales	Territoire(s) d'implantation	Observations et actions
Fédération Nationale des Centres Parentaux (FNCP)	La Réunion	La Fédération Nationale des Centres Parentaux (FNCP) soutient les Centres Parentaux sur le territoire national.
Fédération Syndicale des Familles Monoparentales	Guadeloupe, Guyane (en sommeil)	La FSM agit pour la défense individuelle et collective auprès des pouvoirs publics et représente les familles monoparentales auprès des institutions concernées.
Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs (FNEPE)	La Réunion, Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon	<p>Les écoles des parents et des éducateurs accompagnent les parents, les jeunes et les professionnels dans le souci de renforcer les alliances éducatives, en revendiquant une approche particulière et complémentaire de celle des acteurs du champ éducatif.</p> <p><u>Exemples d'actions :</u></p> <p>→ La Réunion - Amafar EPE : <i>programme d'éducation parentale</i>. But de cet atelier : aider les parents à s'interroger sur les différentes attitudes et pratiques et à en analyser les conséquences afin de retenir celles qui leur paraissent plus favorables.</p> <p>→ Martinique - Amdor : <i>4 actions d'animation sur les thèmes suivants : Parentalité et conjugalité, éducation et prévention auprès des jeunes, lutte contre l'illettrisme et la fracture numérique</i>, Lutte contre les violences faites aux femmes.</p> <p>→ Saint-Pierre-et-Miquelon - Espace médiation : organisation de <i>médiations familiales</i>.</p>

Fédérations nationales	Territoire(s) d'implantation	Observations et actions
<p>Union Nationale des Associations Familiales (Udaf)</p>	<p>Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte</p>	<p>L'Unaf anime le réseau des Udaf et Uraf qui mènent dans chaque département et chaque région des missions de représentation et de services aux familles.</p> <p><u>Exemples d'actions :</u></p> <p>→ Udaf Guadeloupe : Lancé en 2022, le <i>bus de la parentalité</i> est un bus itinérant tout équipé parcourant l'ensemble du territoire de la Guadeloupe proposant un lieu d'écoute, de rencontre, d'échange, d'entraide et de soutien aux familles grâce à la des activités diverses en partenariat avec les municipalités, CCAS, Maison de la Parentalité et autres associations. C'est un bus accessible aux personnes à mobilité réduite qui a aussi à sa disposition un point d'accès au numérique. Le but principal étant de rompre avec l'isolement et renforcer le lien social.</p> <p>→ Udaf La Réunion : organisation de <i>séjour de vacances</i> en juillet et août.</p>
<p>Fédération nationale des médiations et des espaces familiaux (Fenamef)</p>	<p>Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon, Guadeloupe</p>	<p>La Fenamef a pour objectif de promouvoir le maintien, la préservation ou la restauration du lien familial, le développement de la médiation et la professionnalisation de ses acteurs.</p>
<p>Fédération Nationale des Associations de Parents d'Enfants Intellectuellement Précoces (FNAPEP)</p>	<p>Non présent en outre-mer</p>	<p>La FNAPEP est une fédération nationale qui regroupe des associations de parents d'enfants intellectuellement précoces.</p>
<p>Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE)</p>	<p>Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion</p>	<p>La CNAPE regroupe des associations gestionnaires de services ou d'établissements qui accompagnent au quotidien des enfants, des adolescents et des jeunes adultes.</p>

La Direction générale de la cohésion nationale recense plusieurs grandes fédérations nationales présentes en outre-mer (Unaf, UNIOPSS, Fédération des centres sociaux et socio-culturels de France, Familles Rurales, Vacances Ouvertes, Vacances et Familles, Apprentis d'Auteuil). La Fédération Nationale des Écoles des Parents et des Éducateurs (FNEPE) déjà présente devrait davantage développer sa présence dans les outre-mer à partir de 2024.

Pour autant, elle reconnaît qu'un soutien des administrations centrales et de la Cnaf auprès des fédérations est indispensable pour inciter ces acteurs à investir les territoires ultramarins. Les fédérations nationales indiquent rencontrer en retour des difficultés pour repérer des porteurs de projet solides outre-mer. C'est un cercle vicieux.

Depuis 2018, pour agir sur la dynamisation du tissu local et des acteurs associatifs locaux, la Cnaf a d'ores et déjà soutenu 50 associations ou fédérations nationales ayant au moins une implantation (association locale adhérente ou antenne) dans au moins un département d'outre-mer.

Les partenariats d'objectifs et de financements proposés par la Cnaf aux associations nationales visent à soutenir les fonctions d'animation de réseaux, d'accompagnement de la qualité des services (formation, ressources méthodologiques, réglementaires, techniques, ...), de soutien à l'ingénierie et au déploiement de nouveaux projets. L'objectif est clairement de faire monter en compétence les acteurs associatifs ultramarins.

Exemples d'associations nationales partenaires de la Cnaf pour agir dans les territoires ultramarins

❖ La Fédération des centres sociaux et socio-culturels de France (FCSF)

Un des projets de la FCSF soutenu par la Cnaf durant la période 2018-2022 visait le développement des structures d'animation de la vie sociale (centres sociaux et espace de vie sociale) dans les départements d'outre-mer, mais aussi la création de fédérations locales en capacité de structurer et d'animer un réseau de structures d'animation de la vie sociale (AVS). La fédération a développé des moyens d'ingénierie pour accompagner la création de projets AVS dans les territoires totalement dépourvus ou faiblement couverts, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. **La FCSF est en relation avec le ministère des outre-mer afin de conventionner à partir de 2023 pour un meilleur déploiement de ses actions dans les outre-mer.**

❖ L'association nationale des Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (Cemea)

Le projet soutenu par la Cnaf visait le renforcement par la Cemea des coopérations de zones, notamment Antilles/Guyane et Mayotte/La Réunion. Ce projet a permis d'accompagner les associations affiliées aux Cemea et implantées en outre-mer pour notamment mutualiser les formations à l'échelle du réseau Cemea à destination des associations ultramarines (notamment Mayotte et Guyane) et favoriser l'échange de compétences par la mobilité entre les équipes.

❖ La Croix-Rouge française (CRF)

La Cnaf a soutenu la CRF pour la mise en place d'actions ciblées visant le renforcement des acteurs locaux de la Croix-Rouge en faveur de la petite enfance, notamment par l'appui technique au développement de l'offre de service aux familles (établissements d'accueil du jeune enfant et dispositifs d'accompagnement à la parentalité)

Pour la période 2023-2027, la Cnaf propose de poursuivre la mobilisation de ses partenaires associatifs nationaux spécifiquement pour les outre-mer. L'objectif est de faire émerger, en lien avec les CAF locales, des réseaux des gestionnaires et professionnels de terrain œuvrant dans le champ des services aux familles.

Les rapporteurs soutiennent fortement cette stratégie. La reconduite d'appels à projet en direction des fédérations nationales pour des projets en outre-mer est impérative. En sens inverse, les acteurs locaux doivent être incités à se rapprocher des fédérations et associations nationales.

Recommandation n° 19 : Inciter les associations locales, le cas échéant par des appels à projet dédiés, à s'appuyer si nécessaire sur les fédérations nationales pour monter en compétences (formation, ingénierie administrative...).

e) Des crédits d'action sociale à renforcer à l'occasion des discussions sur la prochaine COG 2023-2027 entre l'État et la Cnaf

Les crédits d'action sociale des CAF sont une source importante de financement des politiques sociales sur les territoires, en particulier dans les outre-mer.

À Saint-Pierre-et-Miquelon (voir *infra*), ces crédits peuvent représenter l'équivalent d'un tiers des prestations familiales légales versées. Ils permettent de financer une politique de parentalité ambitieuse depuis de nombreuses années. Le rapport entre prestations directes et services aux familles est plus équilibré en faveur de ces derniers.

Dans les départements d'outre-mer, les dotations d'action sociale sont fixées par la Cnaf, au regard des dotations passées notamment, puis elles donnent lieu à la signature d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion (CPOG) avec chacune des CAF.

Sous réserve de quelques adaptations, les dotations locales ont été calculées en 2012 pour l'ensemble des CAF au prorata du montant des prestations versées par chaque CAF. Durant les années 2013-2017 conformément au cadre de la convention d'objectifs et gestion de cette période, les montants des fonds locaux des CAF ont subi une baisse de 11 %.

Depuis cette période et sur cette base les montants des fonds locaux sont stables d'une année sur l'autre.

Une réflexion a été initiée au sein de la Cnaf pour actualiser les modalités de calcul de ces dotations locales afin de prendre en compte l'évolution des territoires depuis 2012, mais aussi d'intégrer une prise en compte plus fine des ressources et faiblesses, notamment monétaires, des territoires de chaque CAF.

Les discussions en cours entre l'État et la Cnaf sur la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) pour la période 2023-2027 sont une occasion pour remettre à plat plusieurs choses.

Elles doivent permettre de renforcer les crédits d'action sociale, notamment dans les outre-mer, ces crédits devant servir principalement à renforcer les services aux familles.

Plus globalement, les discussions autour de la prochaine COG doivent dessiner un volet « outre-mer » plus fort, notamment en matière de soutien à la parentalité. La COG pourrait notamment acter, outre le renforcement des crédits d'action sociale, une priorité donnée à des financements plurinannuels pour créer des réseaux pérennes d'acteurs et l'autorisation donnée aux CAF outre-mer de financer à 100 % un plus grand nombre de projets. Pour reprendre les termes de l'Unaf, la prochaine COG doit enclencher un changement d'échelle sur la politique de parentalité.

La recommandation n° 17 *supra* reprend l'ensemble de ces propositions.

3. Pour une politique de parentalité cohérente et lisible

a) Mieux affirmer les CAF comme pilote de la politique de parentalité

La politique de soutien à la parentalité est partagée entre de nombreux acteurs : l'État, la CAF, le département avec l'aide sociale à l'enfance, les communes au travers des CCAS. Ces quatre acteurs institutionnels, en particulier les trois premiers, se partagent des pans entiers de cette politique.

Cette multitude d'acteurs, sans compter les nombreuses associations et structures intervenant ou non pour leur compte, est à l'origine d'un flou certain sur le pilotage des politiques de soutien à la parentalité.

Lors de son audition, Gaëlle Nerbard, directrice nationale outre-mer de la *Croix-Rouge française*, s'est interrogée ouvertement : « *en tant qu'opérateur de terrain, nous constatons que nous avons une multitude de partenaires, mais aussi de financeurs. Vous avez évoqué la CAF, l'État, les collectivités, les CCAS, la CGSS... Qui est chef de file de l'aide à la parentalité dans les territoires ?* »

Signé sur une durée de six ans, le **schéma départemental des services aux familles (Sdsf)** est l'outil censé apporter une réponse à cette question.

Le Sdsf est la pierre angulaire du pilotage des services aux familles sur un territoire « depuis la grossesse jusqu'aux 25 ans de l'enfant, dans le respect des droits et besoins des enfants et de leurs parents »¹. Ces services comprennent notamment l'accueil du jeune enfant et les services de soutien à la parentalité, mais peuvent également être étendus aux structures en faveur de la jeunesse et à l'animation de la vie sociale.

La gouvernance est assurée par le comité départemental des services aux familles (Cdsf) présidé par le préfet. Ce comité compte 41 membres. En revanche, c'est la CAF qui est le pilote opérationnel du Sdsf en sa qualité de secrétaire général du Cdsf.

Le Sdsf comporte un diagnostic territorialisé de l'offre et des besoins d'accueil, un plan d'actions départemental et une synthèse d'indicateurs communs à tous les départements.

Les orientations prioritaires des Sdsf sont déclinées de façon opérationnelle dans les **conventions territoriales globales (CTG)** signées par les CAF avec les collectivités locales. Les conventions recensent les actions à engager sur chaque territoire.

Dans les cinq départements d'outre-mer, les Sdsf ont été signés et 81 CTG ont été conclues sur quatre des cinq territoires ultramarins. En effet, la CAF de Mayotte a souhaité d'abord revoir son schéma départemental des services aux familles.

En synthèse, 30 CTG ont été signées en Guadeloupe, 17 en Guyane, 19 en Martinique et 15 à La Réunion. La majeure partie d'entre elles sont signées à l'échelon communal. Les CAF de Martinique et de La Réunion ont signés respectivement 3 et 4 CTG à l'échelon intercommunal.

Toutefois, ce tableau ne suffit pas à évacuer le reproche d'une gouvernance éclatée.

Entre l'État, le département et la CAF, un chef de file peine à se distinguer, bien que l'action des CAF soit unanimement saluée.

¹ En **Polynésie française**, un plan d'orientation stratégique pour la mise en œuvre d'une politique publique pour la famille a été adopté en juin 2016. Le pays est le principal pilote de cette politique. La caisse de prévoyance sociale délivre les prestations conformément à la politique définie par le pays. Ce plan qui contient 130 recommandations n'a pas été actualisé.

En **Nouvelle-Calédonie**, les grandes lignes de la politique familiale sont définies par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le Conseil Calédonien de la Famille est chargé d'en coordonner le fonctionnement. Toutefois, les trois Provinces (Sud, Nord et Îles) sont en charge de l'essentiel de la mise en œuvre opérationnelle à travers leurs services de Protection de l'enfance, l'Action sociale provinciale, la Protection maternelle infantile (PMI), ou encore les antennes médico-psychologique. La Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie (Cafat) assume les fonctions de la CAF, mais avec un rôle de pilotage moins affirmé. Elle délivre essentiellement des prestations.

À **Wallis-et-Futuna**, un document maître pour structurer la politique sociale, et la politique de parentalité en particulier, manque encore. Il n'y pas de schéma de coordination des acteurs. Les chefferies et la coutume demeurent le cadre principal, mais celui-ci s'érode à mesure que les structures familiales évoluent.

Lors du déplacement en Guadeloupe, cette impression de flottement de la gouvernance a été exprimée. Ainsi, selon Lucie Tetahiotupa, directrice de l'enfance, de la famille et de la jeunesse au conseil départemental, le rôle important du département en matière d'aide à la parentalité reste mal identifié par les communes qui n'ont pas de compétences obligatoires dans ce domaine.

Au niveau du comité départemental des services aux familles (Cdsf), la présidence est assurée par le préfet, mais le pilotage est assuré par la CAF.

À la suite des auditions, **les CAF semblent s'affirmer comme l'acteur central le mieux reconnu à la fois par ses moyens financiers, ses compétences et son rôle d'animateur.**

Cette fonction de chef de file mériterait d'être mieux affirmée dans le cadre d'une gouvernance allégée.

D'un part, **les moyens dédiés à la coordination et à l'animation de la politique de soutien à la parentalité devraient être accrus.**

Cela passe notamment, comme évoqué *supra*, par la généralisation des observatoires de la parentalité sous l'égide des CAF¹.

S'agissant de la mission de coordination de la politique de soutien à la parentalité et d'animation de réseaux d'acteurs à l'échelle départementale, elle doit demeurer entre les mains des CAF en cohérence avec le pilotage des comités départementaux. Si nécessaire, cela doit passer par **un relèvement des ETP des CAF**, afin de muscler les fonctions de coordination et d'animation. Les discussions en cours entre l'État et la Cnaf sur la prochaine COG 2023-2027 devraient aborder cet obstacle au renforcement des fonctions de coordination.

Pour autant, en fonction des configurations locales et des dynamiques associatives existantes, **cette mission d'animation peut aussi être partiellement confiée par les CAF à des partenaires.** De telles délégations se feraient sous le contrôle des CAF, afin de garder l'indispensable vision d'ensemble.

Des associations pourraient assumer ce rôle. La Croix-Rouge ou l'Udaf par exemple ont acquis une crédibilité sur les territoires ultramarins qui pourraient leur permettre d'assumer cette mission. Cette montée en compétence et en responsabilité des équipes locales s'appuierait sur les moyens des fédérations nationales dont elles relèvent. **Des crédits sont mobilisables au titre du Fonds national parentalité (Fnp)** de la branche famille, dont le volet 2 « animation parentalité » est prévu pour soutenir le développement de missions de coordination et d'animation. La prochaine COG devra confirmer et renforcer ce volet du Fnp.

¹ Les observatoires de La Réunion et de la Martinique ont été créés à l'initiative et en partenariat principal par les CAF respectives.

Cette nécessité de consolider la fonction d'animation des réseaux locaux est bien identifiée par la Direction générale de la cohésion sociale. Des réflexions sont en cours sur la « *définition d'un socle commun de la fonction d'animation* ». Ce socle sera de plus en plus nécessaire à mesure que le maillage territorial des structures de soutien à la parentalité se densifiera dans les années à venir.

**À Mayotte, une mission de coordination du schéma départemental
déjà assurée par l'Udaf**

L'Udaf déploie de nombreuses actions de soutien à la parentalité sur Mayotte. Parmi celles-ci, l'Udaf assure depuis deux ans la coordination du schéma départemental de service aux familles grâce au soutien de la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM) et de la préfecture.

Un recrutement dédié a été réalisé pour assumer cette mission grâce notamment à des financements nationaux (50 000 euros sur deux ans). Ce personnel de l'Udaf est hébergé dans les locaux de la CSSM. Il a en particulier en charge l'animation des groupes de travail, la coordination du comité départemental, la rédaction de fiches actions et la mise en liaison de tous les acteurs locaux.

Ce choix d'externaliser la mission de coordination et d'animation s'explique notamment par le fait que le plafond d'ETP était atteint.

Les rapporteurs y voient aussi l'opportunité de mieux impliquer les partenaires associatifs sur des actions structurelles et pérennes.

D'autre part, **la composition des comités départementaux doit être allégée.**

Selon la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), l'état des lieux de l'installation des comités départementaux des services aux familles est toujours en cours¹. Un premier constat est que la seule nomination des membres de cette instance de gouvernance locale composée de 41 membres dans son nouveau format mobilise fortement les acteurs sur les territoires, au détriment d'un travail effectif d'animation et de pilotage.

En Guadeloupe, où le comité est formellement installé, il a été indiqué aux rapporteurs qu'il ne s'était encore jamais réuni.

Comme l'a relevé devant les délégations, Anne Morvan-Paris, sous-directrice de l'enfance et de la famille à la DGCS : « *les territoires ultramarins ont demandé à bénéficier d'un allègement de leur structuration, puisque ces comités sont aujourd'hui composés de plus de quarante membres, ce qui rend difficiles leur mise en place et l'organisation de réunions régulières. Nous pourrions répondre favorablement à leur demande, pour qu'ils soient les plus opérationnels possible* ».

¹ Trois territoires ont confirmé leur installation à La Réunion (15/03/2022), en Guyane (03/11/2022) et en Guadeloupe (13/12/2022).

Certes, ces comités peuvent créer en leur sein des instances resserrées en fonction des sujets évoqués. Mais à l'échelle de territoires relativement restreints, les comités départementaux sont très difficiles à piloter.

Leur composition doit donc être revue pour les rendre plus opérationnels.

Recommandation n° 20 : Simplifier et renforcer la gouvernance de la politique de soutien à la parentalité :

- en identifiant clairement les CAF comme chef de file de cette politique, y compris pour centraliser les demandes de co-financement des associations ;
- en augmentant les moyens dédiés à la coordination et à l'animation des schémas départementaux de services aux familles, cette mission pouvant être déléguée par les CAF à des partenaires locaux, notamment des associations bénéficiant de l'appui d'une fédération nationale ;
- en allégeant la composition des comités départementaux de services aux familles.

La gouvernance de la politique de parentalité à Saint-Pierre-et-Miquelon

À Saint-Pierre-et-Miquelon, la politique de soutien à la parentalité est portée essentiellement par la collectivité territoriale et par la Caisse de Prévoyance Sociale (CPS) unique structure du territoire à proposer un véritable accompagnement à la parentalité. Les communes sont moins impliquées. L'État est également en retrait, à l'exception de l'Administration territoriale de santé (ATS)¹.

En 2022, la CPS a ainsi alloué près de 600 000 euros au titre de l'action sociale pour financer des services aux familles (hors prestations légales versées aux familles pour un montant de 1,67 million d'euros). L'action sociale représente près du quart des montants affectés à la politique familiale de la CPS. Ce montant permet de financer :

- un Établissement d'Accueil du Jeune Enfant (EAJE) ;
- un Accueil de Loisirs Sans Hébergement (ALSH) ;
- 4 Espaces de Vie Sociale (EVS) ;
- un Relais d'Assistant(e)s Maternel(le)s Parents Enfants (RAMPE) qui doit migrer en Relais Petite Enfance ;
- un service de médiation familiale ;
- un service de conseil individuel et familial ;
- un service d'espace rencontre parents-enfants ;
- une Maison d'Assistants Maternels (MAM).

¹ L'équivalent local de l'Agence régionale de santé.

Cette politique s'est déployée dans le cadre du schéma territorial d'action sociale et familiale, élaboré en 2010 et finalisé en 2013. Ce schéma a ensuite été réévalué sur le volet « petite enfance » en 2018 et sur le volet « jeunesse » en 2019-2020. **Si les objectifs de service aux familles fixés par le schéma de 2013 ont tous été atteints, sa dynamique initiale s'est toutefois essoufflée** en raison des nombreuses thématiques couvertes (petite enfance, jeunesse, parentalité, aide au départ etc.).

Le modèle des conventions territoriales globales entre les CAF (la CPS en l'espèce) et les acteurs du territoire est regardé attentivement et pourrait servir de cadre à de nouvelles actions.

Parmi les actions remarquables conduites depuis 2013, il faut noter l'accent mis sur la médiation familiale, fortement inspirée des expériences canadiennes voisines. La CPS a d'ailleurs adhéré à la Fédération nationale des médiations et des espaces familiaux (Fenamef). Ce partenariat permet de déployer un dispositif de prestations de conseil individuel. Des médiations familiales, soutenues par la CPS, sont également mises en place en visioconférence et en présentiel par l'association Espace Médiation EPE 35 (école des parents et des éducateurs).

Des ateliers « cafés des parents », subventionnés par l'ATS et la CPS, sont régulièrement organisés sur le territoire. Ces initiatives ont pour objectifs de sensibiliser et d'accompagner les parents à la mise en place d'une parentalité positive et bienveillante.

En revanche, les échanges avec l'Éducation ne sont pas toujours aisés. La collectivité territoriale évoque des carences dans la transmission des données sur l'absentéisme et le décrochage scolaire. Des actions sont en cours avec le rectorat de Caen, dont dépend Saint-Pierre-et-Miquelon, pour bénéficier de la plateforme nationale de lutte contre le décrochage scolaire et déployer la plateforme pHARE, dédiée à la lutte contre le harcèlement.

Compte tenu de la taille du territoire, la CPS préconise de privilégier une approche globale en matière de soutien à la parentalité : *« L'accompagnement à la parentalité ne doit pas cibler spécifiquement les parents d'enfants en situation de décrochage scolaire et/ou de délinquance afin d'éviter toute forme de stigmatisation ».*

b) Un guichet unique pour les acteurs associatifs

Face à la multitude des dispositifs existants, très segmentés et s'adressant à des publics spécifiques, dans le cadre bien souvent d'appels à projet distincts, il n'est pas toujours aisé pour les acteurs associatifs de s'y retrouver. Les collectivités, en particulier les communes, peuvent aussi être désorientées ou ne pas connaître l'éventail des possibles.

Cela est d'autant plus le cas que beaucoup d'associations manquent de moyens pour leur fonction support et souffrent de financements erratiques (voir *supra*).

La meilleure coordination des acteurs de la parentalité passe aussi par une simplification des voies d'entrée dans les dispositifs.

De premières réponses ont été apportées. Ainsi, s'agissant des Clas¹ et des actions Reaap², les projets sont financés dans le cadre d'appels à

¹ Contrat local d'accompagnement à la scolarité.

² Réseaux d'Écoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents.

projets *via* la plateforme Elan CAF qui constitue une « porte d'entrée » unique pour les candidats partenaires. Ces plateformes permettent aussi à la CAF d'avoir une vision exhaustive des actions à l'échelle d'un département. Cette plateforme est opérationnelle et généralisée pour l'ensemble du territoire depuis 2022, y compris pour les DOM.

Il est néanmoins nécessaire d'aller plus loin dans ce travail d'animation et de coordination. L'affirmation des CAF comme chef de file doit y contribuer.

Pour toutes les actions faisant l'objet de cofinancements, il est notamment indispensable que cette ingénierie financière soit transparente pour les porteurs de projet avec un interlocuteur unique pour le suivi des demandes et le versement des budgets.

Dans le cadre de conventions, ce guichet unique pourrait être assumé par les CAF ultramarines. La création d'un Groupement d'intérêt public (GIP) pour la politique de parentalité mériterait aussi d'être étudiée.

c) Un guichet unique pour les parents et les familles

Ce besoin de parcours simplifiés et lisibles est encore plus fort pour les parents et familles.

Lors de son audition, Alexandre Hoareau, chargé de mission de l'Observatoire de la parentalité de La Réunion, a soulevé la question de l'accessibilité aux services et aux droits, en appelant à la création d'un guichet unique pour les usagers. Il centraliserait les demandes diverses pour éviter de renvoyer les parents et les familles de guichets en guichets.

Les taux de non recours aux prestations, particulièrement élevés à Mayotte et en Guyane, sont un des symptômes de cette complexité.

C'est dans cet esprit que les « Maisons des 1 000 premiers jours » ont été imaginées.

Les CAF financent ces maisons dans le cadre du fonds national parentalité (Fnp)¹. La création de Maisons des 1 000 premiers jours était une recommandation du rapport « 1 000 premiers jours » remis en 2020. Elles visent à proposer dans un lieu unique des informations et un panel de services dédiés aux futurs parents et aux parents de jeunes enfants.

Une maison des 1 000 premiers jours est d'ores et déjà financée par la CAF de la Guadeloupe et d'autres projets seraient en cours de création. Le bilan reste toutefois très modeste outre-mer à ce jour.

¹ L'aide accordée dans le cadre du volet 3 du Fnp pour ce type de structure est calibrée en prenant en compte 60 % des coûts de fonctionnement dans la limite d'un montant plafond de 39 470 €/an en 2022. En fonction des services proposés au sein des Maisons des 1 000 jours, le cumul avec les autres aides de la branche famille est possible notamment avec le volet 1 du Fnp, la prestation de service LAEP et/ou la prestation de service Relais Petite Enfance. Des cofinancements avec d'autres acteurs locaux sont possibles, en particulier avec les ARS.

Pour Anne Morvan-Paris, sous-directrice de l'enfance et de la famille à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), « *le déploiement des maisons des 1 000 premiers jours et la mise en réseau d'acteurs à échelle territoriale deviennent nécessaires. La déclinaison de ces différents outils sur les territoires ultramarins est identifiée comme l'une des priorités de la future feuille de route.* »

Elles peuvent aussi **être itinérantes**, en particulier dans les zones peu densément peuplées et afin d'aller vers les (futurs) parents, au plus près de leurs lieux de vie. Même pour de courtes distances, ce service est utile pour les femmes enceintes et les parents se déplaçant avec leurs jeunes enfants.

Il n'existe pas de modèle unique de Maison des 1 000 premiers jours : « *plusieurs types d'établissement peuvent choisir de devenir Maison des 1 000 premiers jours, pour tout ou partie de leur activité. Par exemple, un centre de PMI, un Relais Petite Enfance, une Maison des parents ou de la parentalité, un LAEP, un centre social ou espace de vie sociale (EVS), une crèche (notamment familiale ou parentale), un tiers-lieu, etc. peut devenir Maison des 1 000 premiers jours. Cela nécessite de diversifier son offre de service pour offrir ce panier de services réunis en un lieu unique qui caractérise la Maison des 1 000 premiers jours. Cela amène bien souvent à **tisser des partenariats** pour permettre l'usage de ses locaux par exemple à une antenne d'un centre de PMI, un LAEP, une crèche, une MAM, un Relais Petite Enfance, une médiathèque, une ludothèque, etc.* »¹.

La Polynésie française : un exemple de guichet unique

À la suite de l'adoption en 2016 du plan stratégique pour la mise en œuvre d'une politique publique pour la famille (2017-2021), plusieurs actions ont été identifiées.

En janvier 2019, la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie a notamment mis en place un guichet unique des aides sanitaires gérées par la CPS et un guichet unique des aides sociales gérées par la Direction des Solidarités, de la Famille et de l'Égalité de Polynésie. Ce guichet unique assure la coordination de l'attribution des aides (sport, garderie, vacances, formations, bons alimentaires, bons vestimentaires...) en mutualisant les actions sociales et subventions.

La création de ces maisons doit figurer parmi les priorités des schémas départementaux de services aux familles. Elles ne doivent toutefois pas servir à masquer les faiblesses de plusieurs services de base dans les outre-mer, en particulier les centres de PMI. En Guadeloupe, les rapporteurs ont recueilli de nombreux témoignages sur le désengagement des PMI depuis vingt ans, faute de personnel notamment. Les maisons des 1 000 premiers jours doivent permettre d'offrir plus de services aux

¹ Extrait de la circulaire N° SGMCAS/2022/106 du 12 avril 2022 relative à la déclinaison pour 2022 de la politique relative aux 1 000 premiers jours de l'enfant.

familles et de simplifier les parcours. Elles doivent marquer un réengagement de la politique de parentalité, pas un simple « ripolinage ».

Une réflexion doit aussi être engagée pour étendre cette stratégie de guichet unique à l'ensemble de la politique de parentalité, laquelle ne s'arrête pas aux 1 000 premiers jours.

La **recommandation n° 3** *supra* reprend cette priorité donnée à la simplification des parcours pour les parents et à une meilleure accessibilité des services à la parentalité.

DOCUMENT PROVISOIRE